

PENILAIAN KINERJA DALAM UPAYA PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK

Sri Riris Sugiyarti

Staf Pengajar Ilmu Administrasi negara Fisip Unisri Surakarta

Abstrac

Qualified bureaucracy public services are very much needed in the new global trend. Every local government has to respond it and take necessary action innovatively. This reserch explores about how to create qualified bureaucracy public services, and how is the best practices of bureaucracy public services in accordance with regional society. To elaborate on the issues this research maps out bureaucracy reform which has to be done by regional government, and asserts an example about the process of qualified bureaucracy public services in smallest unit in the government structure. This research reveals that to create qualified bureaucracy public services need strong commitment of regional leaders and their stakeholders throu among others : reorientation of service mission, changing service culture, creation of service based education, choosing service culture based political leaders, strengthening civil society control.

Keywords : bureaucracy, qualified publik service, reform, strong commitment

Pendahuluan

Dalam kegiatan pemerintahan sehari-hari yang diutamakan adalah pelayanan, sehingga pelayanan merupakan hal terpenting yang mesti menjadi perhatian serius setiap lembaga birokrasi. Ini senada seperti yang dikatakan Ryass Rasyid bahwa prinsip kegiatan berpemerintahan dilakukan tidak lain karena merujuk pada misi pemerintahan itu sendiri, yakni, pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan (Ryass Rasyid, 2007 dalam Kisno Hadi Jurnal Unisia). Artinya setelah misi pelayanan membuahkan hasil maksimal, dengan sendirinya misi pemberdayaan dan pembangunan akan tercapai.

Setiap warga negara, sejak masih berada dalam kandungan sampai dengan meninggal dunia, harus berurusan dengan birokrasi pemerintah. Sewaktu masih dikandung kita sudah diperiksa ke

Puskesmas atau rumah sakit pemerintah yang memperoleh subsidi dari pemerintah. Ketika lahir bayi harus dirawat dirumah sakit (milik swasta atau milik pemerintah) yang sebagian dokternya dididik atas biaya pemerintah. Demikian juga untuk bersekolah mulai dari SD hingga Perguruan Tinggi, institusi pendidikan berlabel negeri masih menjadi prioritas masyarakat. Pada saat beranjak dewasa kita membutuhkan KTP yang dikeluarkan oleh lembaga pemerintah. Disamping itu, kita mungkin memerlukan jasa pelayanan air minum, (PDAM), listrik (PLN), atau mungkin perumahan (KPR-BTN) dan telepon (Telkom). Untuk usaha dagang, misalnya, kita diwajibkan membayar pajak kepada negara.

Pelayanan publik diharapkan akan menyangkut bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, perumahan, kesejahteraan sosial, gizi, listrik, kebutuhan pangan pokok dan masih banyak lagi, begitu luas ruang lingkup

elayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah sehingga semua orang mau tidak mau harus menerima bahwa intervensi birokrasi melalui pelayanan publik itu absah adanya. (Wahyu Kumorotomo, 2005 : 99, dalam Agus Dwiyanto).

Karena itu, tuntutan-tuntutan terhadap para birokrat seringkali muncul sehubungan dengan kurangnya perhatian para aparatur birokrasi pemerintah dalam proses pelayanan publik tersebut. Untuk memperoleh pelayanan yang sederhana saja, pengguna jasa seringkali dihadapkan pada kesulitan-kesulitan teknis yang terkadang terlalu mengada-ada. Rutinisasi tugas-tugas pelayanan dan penekanan berlebihan kepada pertanggungjawaban formal mengakibatkan adanya prosedur yang kaku dan lamban. Para pegawai tidak lagi merasa terpancung untuk meningkatkan efisiensi dan memperbaiki prosedur kerja karena alasan egois yang sederhana, yaitu mereka menolak adanya perubahan. Etos kerja yang mempertahankan status quo itu telah menumbuhkan persepsi dalam masyarakat, yaitu berhubungan dengan birokrasi berarti berhadapan dengan berbagai prosedur yang berbelit-belit, membutuhkan waktu lama.

Dari banyak contoh dilapangan, seringkali terlihat aparat birokrasi yang melayani kepentingan publik masih belum menyadari fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Ketentuan bahwa birokrasi mempunyai kewajiban melayani masyarakat menjadi terbalik sehingga bukan lagi birokrasi yang melayani masyarakat, tetapi justru masyarakat yang melayani birokrasi. Sikapa birokrat yang tidak mau melayani masyarakat secara efisien, adil dan transparan itu terlihat hampir pada semua instansi publik. Pendapat bahwa bekerja dengan rajin atau malas tetap mendapat gaji yang sama setiap bulan, turut mempertebal alasan keengganan para pegawai untuk bekerja dengan sebaik-baiknya.

Gaya manajemen yang terlalu berorientasi pada tugas (task-oriented) juga menyebabkan pegawai menjadi tidak termotivasi untuk menciptakan hasil yang nyata dan kualitas pelayanan publik yang prima. Formalitas dalam rincian tugas organisasi menuntut keseragaman yang tinggi. Akibatnya para pegawai menjadi takut berbuat salah dan cenderung menyelesaikan pekerjaan-pekerjaannya sesuai dengan petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis), walaupun keadaan yang ditemui dalam kenyataan sangat jauh berbeda dengan peraturan-peraturan teknis tersebut.

Sangat sulit mencari ukuran untuk mengatakan bahwa birokrasi pemerintah memiliki karakter profesionalisme dalam kinerja. Karena profesionalisme dalam kinerja memiliki ukuran-ukuran yang bisa secara kuantitatif terukur dan dapat dibandingkan. Selama ukuran yang dijadikan sebagai indikator kinerja seorang birokrat adalah Daftar Penilaian Prestasi Pegawai (DP3), maka sulit rasanya mengukur kinerja birokrat. Hal ini karena ukuran-ukuran kinerja dalam DP3 sangat bersifat umum dan sangat memungkinkan memasukkan unsur-unsur like dan dislike pimpinan bawahan. Ketidajelasan pengukuran kinerja mempunyai dampak berupa ketidakjelasan standar promosi jabatan. Seseorang dipromosikan dalam jabatan tidak berdasarkan kinerjanya,

Organisasi pemerintah dalam menciptakan pelayanan yang berkualitas maka perlu adanya peningkatan kinerja di jajaran birokrasi pemerintah, kesadaran diantara para pegawai pemerintah akan pentingnya mengubah citra pelayanan publik sangat diperlukan.

Pembahasan

Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu

organisasi dalam mencapai misinya. Untuk organisasi pelayanan publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi pejabat penyelenggara pelayanan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi. Dengan adanya informasi mengenai kinerja maka benchmarking dengan mudah bisa dilakukan dan dorongan untuk memperbaiki kinerja bisa diciptakan.

Ternyata penilaian kinerja birokrasi publik masih amat jarang dilakukan. Berbeda dengan organisasi bisnis yang kinerjanya dengan mudah bisa dilihat dari profitabilitas, yang diantaranya tercermin dari indeks harga saham dibursa, birokrasi publik tidak memiliki tolok ukur yang jelas dan tidak mudah diperoleh informasinya oleh publik.

Terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik terjadi karena kinerja belum dianggap sebagai sesuatu hal yang penting oleh pemerintah. Tidak tersedianya informasi mengenai indikator kinerja birokrasi publik menjadi bukti dari ketidakseriusan pemerintah untuk menjadikan kinerja pelayanan publik sebagai agenda kebijakan yang penting. Kinerja pejabat birokrasi tidak pernah menjadi pertimbangan yang penting dalam mempromosikan pejabat birokrasi. Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) yang selama ini dipergunakan untuk menilai kinerja pejabat birokrasi sangat jauh relevansinya dengan indikator-indikator kinerja yang sebenarnya. Akibatnya para pejabat birokrasi tidak memiliki insentif untuk menunjukkan kinerja sehingga kinerja birokrasi cenderung menjadi amat lemah (Agus Dwiyanto. 2002 :46).

Faktor lain yang menyebabkan terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik adalah kompleksitas indikator kinerja, yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik. Berbeda dengan swasta yang indikatornya kinerjanya relatif sederhana dan tersedia dipasar, indikator kinerja birokrasi sering sangat kompleks. Hal ini terjadi karena birokrasi publik memiliki stakeholder yang sangat banyak dan memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Perusahaan bisnis memiliki stakeholder yang jauh lebih sedikit, pemilik dan konsumen dan kepentingannya relatif mudah untuk diintegrasikan. Kepentingan utama pemilik perusahaan ialah selalu memperoleh keuntungan, sedangkan kepentingan konsumen biasanya adalah kualitas produk dan harga yang terjangkau. Stakeholder dari birokrasi publik, seperti masyarakat pengguna jasa, anggota DPR/D, aktivis sosial dan partai, wartawan dan para pengusaha sering mempunyai kepentingan yang berbeda-beda, dan berusaha mendesakkan kepentingannya agar diperhatikan oleh birokrasi publik. Penilaian kinerja birokrasi publik karenanya cenderung menjadi jauh lebih kompleks dan sulit dilakukan daripada di perusahaan bisnis.

Penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu, seperti efisiensi dan efektifitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas dan responsivitas. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik seringkali memiliki kewenangan monopolis sehingga para pengguna jasa tidak memiliki alternatif sumber pelayanan. Dalam pelayanan yang diselenggarakan oleh pasar, pengguna jasa memiliki pilihan sumber pelayanan, penggunaan pelayanan bisa mencerminkan kepuasan terhadap pemberi

layanan. Dalam pelayanan oleh birokrasi publik, penggunaan pelayanan oleh publik sering tidak ada hubungannya sama sekali dengan kepuasannya terhadap pelayanan.

Kesulitan lain dalam menilai kinerja birokrasi publik muncul karena tujuan dan misi birokrasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional. Kenyataan bahwa birokrasi publik memiliki stakeholders yang banyak dan memiliki kepentingan yang sering berbenturan satu dengan lainnya membuat birokrasi publik mengalami kesulitan untuk merumuskan misi yang jelas. Akibatnya ukuran kinerja organisasi publik dimata para stakeholders juga berbeda-beda. Namun ada beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik yaitu sebagai berikut :

a. Produktifitas

Konsep produktifitas tidak hanya untuk mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektifitas pelayanan. Produktifitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dan output. Konsep produktifitas dirasa sangat sempit dan kemudian General Accounting Office (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktifitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator yang terpenting.

b. Kualitas Layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat

sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan seringkali dapat diperoleh dari media massa atau diskusi publik. Akibat akses terhadap informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan relatif sangat tinggi, maka bisa menjadi satu ukuran kinerja organisasi publik yang mudah dan murah dipergunakan. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

c. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjukkan keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

d. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik

yang eksplisit maupun implisit (Lenvine, 1990 dalam Agus Dwiyanto). oleh sebab itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

e. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjukkan pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu mempresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang dikembangkan dalam masyarakat. (Agus Dwiyanto, 2002 : 48)

Salim & Woodward, (1992 dalam Agus Dwiyanto) melihat kinerja berdasarkan pertimbangan – pertimbangan ekonomi, efisiensi, efektifitas dan persamaan pelayanan. Aspek ekonomi dalam kinerja diartikan sebagai strategi untuk menggunakan sumber daya yang semaksimal mungkin dalam proses penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik. Efisiensi kinerja pelayanan publik juga dilihat untuk menunjuk suatu kondisi tercapainya perbandingan terbaik/proporsional antara input pelayanan dengan output pelayanan. Demikian pula aspek efektifitas kinerja pelayanan ialah untuk melihat tercapainya pemenuhan tujuan

atau target pelayanan yang telah ditentukan. Prinsip keadilan dalam pemberian pelayanan publik juga dilihat sebagai ukuran untuk menilai seberapa jauh suatu bentuk bentuk pelayanan telah memperhatikan aspek-aspek keadilan dan membuat publik memiliki akses yang sama terhadap sistem pelayanan yang ditawarkan.

Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990) mengemukakan bahwa kinerja pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui berbagai indikator yang sifatnya fisik. Penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui aspek fisik pelayanan yang diberikan, seperti tersedianya gedung pelayanan yang representatif, fasilitas pelayanan berupa televisi, ruang tunggu yang nyaman, peralatan pendukung yang memiliki peralatan yang canggih, misalnya komputer, penampilan aparat yang menarik dimata pengguna jasa, seperti seragam dan aksesoris, serta berbagai fasilitas kantor pelayanan yang memudahkan akses pelayanan bagi masyarakat.

Berbagai perspektif dalam melihat kinerja pelayanan publik diatas memperlihatkan bahwa indikator-indikator yang dipergunakan untuk menyusun kinerja pelayanan publik ternyata sangat bervariasi. Secara garis besar, berbagai parameter yang dipergunakan untuk melihat kinerja pelayanan publik dapat dikelompokkan menjadi dua pendekatan. Pendekatan pertama melihat kinerja pelayanan publik dari persektif pemberi layanan, dan pendekatan kedua melihat kinerja pelayanan publik dari perspektif pengguna jasa. Pembagian pendekatan atau perspektif dalam melihat pelayanan publik tersebut hendaknya tidak lihat secara diametris, melainkan tetap dipahami sebagai suatu sudut pandang yang saling berinteraksi diantara keduanya. Hal tersebut disebabkan dalam melihat persoalan kinerja pelayanan publik, terdapat berbagai faktor yang mempengaruhinya secara timbal balik, terutama pengaruh interaksi

lingkungan yang dapat mempengaruhi cara pandang birokrasi terhadap publik, demikian pula sebaliknya.

Penutup

Peningkatan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik menjadi isu yang sangat penting untuk segera mendapatkan perhatian dari semua pihak. Birokrasi yang memiliki kinerja buruk dalam memberikan pelayanan kepada publik akan sangat mempengaruhi kinerja pemerintah dan masyarakat secara keseluruhan dalam rangka meningkatkan daya saing suatu negara secara global.

Bagi pemerintah ada tiga alasan melakukan penilaian kinerja (Osborne & Gaebler, 1992 : 156) . Pertama pemerintah melakukan penilaian kinerja karena hal itu berkaitan dengan penentuan besarnya gaji atau insentif. Kedua penilaian tersebut merupakan alat manajemen yang diarahkan untuk melakukan perbaikan-perbaikan kegiatan operasional secara

berkesinambungan. Ketiga penilaian kinerja menjadi sangat penting karena dengan demikian pemerintah dapat melihat keterkaitan antara hasil yang dicapai dengan biaya yang dikeluarkan.

Referensi :

- Dwiyanto, Agus, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan Dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Dwiyanto, Agus, 2010, *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Gava Media Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus, 2005, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press
- Keban, Yeremias, 2008, *Enam Dimensi strategis Administrasi Publik*, Gava Media, Yogyakarta

Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial, UNISIA Volume XXXII Nomor 71 Juni 2009