

Jurnal Strategi dan Bisnis

**Pengaruh Lingkungan Internal dan Eksternal terhadap Kinerja Usaha
(Studi pada UMKM Sektor Manufaktur di Kecamatan Tempurejo)
(Hendra Aris Setiawan, Nungky Viana Feranita)**

**Pemberdayaan Ekonomi Rakyat dan Pengembangan Inovasi Pedesaan
(Abdul Kholiq Azhari)**

**Analisis Hubungan Simultan Nilai Tukar Riil, GDP Amerika Serikat dan Neraca
Perdagangan Indonesia Periode 1995:Q1-2015:Q4
(Erik Stefano Margono, Made Siti Sundari, Mintarti Ariani)**

**Pengaruh Store Atmosphere dan Lokasi Toko terhadap Keputusan Pembelian
pada Toko Rindang Khatulistiwa Jember
(Bella Riska Awanda, Didik Eko Julianto, Sri Wahjuni)**

**Rural Branding Sebagai Keunggulan Kompetitif Sebuah Desa Wisata
(Eny Endah Pujiastuti)**

**Transformasi Nilai dalam Pelayanan Publik (Kajian Teoritis Dalam Perspektif
Manajemen Publik)
(Anastasia Murdyastuti)**



**Program Studi Ilmu Administrasi Bisnis
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Jember**

REDAKSI JURNAL STRATEGI DAN BISNIS

Penanggung Jawab

Didik Eko Julianto

Redaktur

Zarah Puspitaningtyas

Penyunting

Djoko Poernomo

Redaktur Pelaksana

Edy Wahyudi

Sasongko

Akhmad Toha

Suhartono

Aryo Prakoso

Yeni Puspita

Desain Grafis

Chandra Eko Wahyudi Utomo

Anggota

Indaryani

Edi Suryanto

Toufan Wahyudi Oktian Darto

Mitra Bestari

Sam'un Jaja Rahardja (Universitas Padjadjaran, Bandung)

Martani Huseini (Universitas Indonesia, Jakarta)

Togar M. Simatupang (Institut Teknologi Bandung, Bandung)

Fitri Abdillah (STP Tri Sakti, Jakarta)

Poerwanto (Praktisi Komunikasi Bisnis)

Diterbitkan Oleh

Program Studi Ilmu Administrasi Bisnis

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Anggota Asosiasi Ilmu Administrasi Bisnis Indonesia (AIABI)

Alamat Redaksi

Ruang Redaksi Strategi & Bisnis Jurnal Ilmu Administrasi Bisnis

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Jl. Kalimantan No. 37 Jember 68121

Telp./Fax. 0331 – 335586

Surel: jurnal.adbis@unej.ac.id

Laman: <http://www.adbis.fisip.unej.ac.id>

Salam Redaksi

Jurnal Volume 6 Nomor 2 edisi Oktober 2018 ini mengupas tentang kebijakan dan strategi baik dalam perspektif bisnis maupun publik. Dalam perspektif bisnis membahas tentang bagaimana mencapai kinerja usaha yang optimal, keunggulan kompetitif, membangun jiwa *entrepreneur* bagi generasi muda, menciptakan keseimbangan neraca perdagangan. Sedangkan dalam perspektif publik, memaparkan tentang kajian teoretis transformasi nilai dalam pelayanan publik.

Semoga pembaca dapat menyerap artikel-artikel penting pada edisi ini dan tentunya dapat berguna dalam pengembangan strategi kebijakan dan pengalaman bisnis. Dewan redaksi mengucapkan selamat membaca!

Redaksi

Oktober 2018



DAFTAR ISI

Pengaruh Lingkungan Internal dan Eksternal terhadap Kinerja Usaha (Studi pada UMKM Sektor Manufaktur di Kecamatan Tempurejo)	
Hendra Aris Setiawan, Nungky Viana Feranita	97
Pemberdayaan Ekonomi Rakyat dan Pengembangan Inovasi Pedesaan	
Abdul Kholiq Azhari	109
Analisis Hubungan Simultan Nilai Tukar Riil, GDP Amerika Serikat dan Neraca Perdagangan Indonesia Periode 1995:Q1-2015:Q4	
Erik Stefano Margono, Made Siti Sundari, Mintarti Ariani	123
Pengaruh <i>Store Atmosphere</i> dan Lokasi Toko terhadap Keputusan Pembelian pada Toko Rindang Khatulistiwa Jember	
Bella Riska Awanda, Didik Eko Julianto, Sri Wahjuni	139
<i>Rural Branding</i> Sebagai Keunggulan Kompetitif Sebuah Desa Wisata	
Eny Endah Pujiastuti	153
Transformasi Nilai dalam Pelayanan Publik (Kajian Teoritis Dalam Perspektif Manajemen Publik)	
Anastasia Murdyastuti	167

**Transformasi Nilai dalam Pelayanan Publik
(Kajian Teoritis Dalam Perspektif Manajemen Publik)**

Anastasia Murdyastuti¹
anastasia.fisip@unej.ac.id

Abstract

Public service is a need that must be available to the community at large in various aspects of life. Public service demands that are more satisfaction oriented have not been fully met by the government, this is due to the failure of the government to carry out the transformation of values inherent in public services. Old values that are more oriented to power (status quo) and the interests of the group are still dominant, the weakness of making arrangements in a system of services that are less professional or failing to establish working relationships between service actors (government, private and community) so that public services are still neglected. The transformation of values is an effort to change the old values in the implementation of highly bureaucratic services to new values that are more democratic and humanistic so as to provide satisfaction to the public in good governance based on agreements and beliefs as outlined in the traditions / habits of public service.

Keywords: *transformation, value of public services, new governance.*

Abstrak

Pelayanan publik merupakan kebutuhan yang harus tersedia bagi masyarakat secara luas dalam berbagai aspek kehidupan. Tuntutan pelayanan publik yang lebih berorientasi pada kepuasan belum sepenuhnya mampu dipenuhi oleh pemerintah, hal tersebut disebabkan gagalnya pemerintah melakukan transformasi nilai yang melekat dalam pelayanan publik. Nilai-nilai lama yang lebih berorientasi pada kekuasaan (*status quo*) dan kepentingan segolongan masih dominan, lemahnya melakukan pengaturan dalam sistem pelayanan yang kurang profesional atau kegagalan menjalin hubungan kerja antar pelaku pelayanan (pemerintah, swasta dan masyarakat) sehingga pelayanan publik masih terabaikan. Transformasi nilai merupakan upaya merubah nilai lama dalam penyelenggaraan pelayanan yang sangat birokratis ke nilai baru yang lebih demokratis dan humanis sehingga mampu memberikan kepuasan kepada publik dalam pola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) atas dasar kesepakatan dan kepercayaan yang dituangkan dalam tradisi/kebiasaan pelayanan publik.

Kata Kunci: transformasi, nilai pelayanan publik, *new governance*.

¹ Dosen pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Jember

Pendahuluan

Di dunia ini tidak ada yang permanen dan akan selalu mengalami transformasi / perubahan baik pada tingkat individu maupun tingkat organisasi. Organisasi jika ingin mencapai tujuannya harus bisa menyesuaikan diri dengan nilai-nilai yang berkembang di lingkungan yang selalu berubah, perkembangan lingkungan yang pesat tidak bisa dihindari organisasi kecuali harus tumbuh dan berkembang. Transformasi nilai akan selalu terjadi pada semua komponen organisasi dan pelayanan publik harus peka terhadap perubahan lingkungan. Pelayanan publik harus mampu memperhitungkan dan mengakomodasikan dampak dari transformasi tersebut, mutlak perlu untuk memiliki keterampilan dan keberanian melakukan perubahan di dalam organisasi demi peningkatan kepuasan publik sebagaimana tujuan yang telah ditetapkan.

Organisasi merupakan suatu bentuk kehidupan yang melibatkan sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan, mereka terlibat dalam suatu proses keberadaan (*existence*), pertumbuhan (*growth*) dan perkembangan (*development*). Dalam pertumbuhannya suatu organisasi menghadapi tuntutan-tuntutan yang besar sejalan dengan keberadaannya, baik tuntutan internal organisasi maupun eksternal. Tuntutan pelayanan publik yang berkualitas digulirkan sebagai reaksi atas terjadinya reformasi yang menginginkan adanya transformasi nilai dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Transformasi nilai berusaha mencari format baru yang fundamental atas kesemrawutan praktek pelayanan publik yang tidak konsisten sehingga membuat kekecewaan dan ketidakpuasan publik. Besar dan panjangnya struktur

organisasi mengakibatkan kurang cepat bergerak dalam merespon tuntutan pelayanan yang dinamis, mahal biaya pelayanan dan sulitnya pengawasan dan koordinasi yang dilakukan menyebabkan pelayanan tidak berkualitas. Banyak hal yang menyebabkan terjadinya transformasi nilai akibat kondisi yang buruk seperti banyaknya kasus Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), tidak profesionalnya birokrasi pemerintahan, kuatnya *status quo*, maupun budaya patrimonial yang menguatkan loyalitas layanan pada atasan dari pada layanan kepada masyarakat yang semua itu banyak menimbulkan persoalan-persoalan pelayanan publik menjadi beban yang harus segera diperbaiki.

Transformasi nilai dijalankan untuk menindaklanjuti hambatan sistem pelayanan yang kaku, makan waktu, prosedur yang panjang dan menyebabkan merupakan tuduhan bahwa pemerintah memang benar-benar birokratis. Hidayat dan Sucherly (1986) menyatakan bahwa pada umumnya birokrasi pemerintahan dimanapun sering dihadapkan pada tiga masalah yaitu kurang efektif, efisien dan mutu pelayanan yang kurang. Hal tersebut karena tata kerja birokrasi terlalu berorientasi pada kegiatan yang sama, penekanan pada hasil dan pertanggungjawaban formal sehingga lambat laun pekerjaan menjadi tidak menarik, kurang menggairahkan dan membosankan. Akibatnya pelayanan tidak lagi peduli pada masyarakat untuk dilayani dan mutu layanan menjadi berkurang. Transformasi nilai merupakan terobosan untuk menjauhkan dari praktek lama menuju perubahan pro rakyat. Siagian (1991) menyatakan bahwa warga negara mengharapkan pelayanan yang ramah, cepat dan akurat dalam penyelesaian berbagai urusan dan birokrasi

mempunyai kewajiban untuk melayani masyarakat harus dipatuhi.

Transformasi nilai perlu dilakukan sehingga diperoleh bentuk pelayanan yang cepat dan memuaskan menuju pemerintahan yang lebih ke arah prinsip *Transparansi*, *Accountability* dan *Responsibility* sebagai bentuk keharusan bagi setiap birokrasi pemerintahan sesuai dengan kehendak publiknya yaitu kepuasan publik. Kepuasan dalam pelayanan menjadi idaman bagi masyarakat dalam pelayanan publik, yaitu apa yang dirasakan sesuai atau melebihi harapan, namun diperlukan kesiapan sumber daya organisasi yang mempunyai kemampuan tinggi dan itu tidak mudah serta tidak otomatis. Banyak langkah yang harus dilakukan secara terencana, sistematis dan konsisten dalam transformasi nilai. Selama melakukan transformasi nilai akan dihadapi banyak pertentangan menuju arah nilai yang lebih demokratisasi sebagai kebutuhan yang menyangkut seluruh masyarakat, agar tidak melenceng dari agenda semula transformasi perlu dipertimbangkan pemikiran yaitu apakah memang perlu dilakukan, dan strategi apa yang digunakan untuk melakukan transformasi tersebut agar tujuan bisa tercapai.

Dalam rangka mewujudkan pelayanan yang memuaskan publik sebagai bentuk tata pemerintahan yang baik melalui transformasi nilai maka topik ini relevan untuk dibahas. Kesenjangan teoritis dan praktis perlu dipecahkan, sebab jika tidak maka akan membawa dampak buruk yaitu terjadinya *distrust* sehingga keberadaannya pelayan publik akan dipertanyakan atau bahkan digugat oleh masyarakat. Permasalahannya adalah bagaimana transformasi nilai dalam pelayanan publik dan apa kendala yang

dihadapi dalam melakukan transformasi pelayanan publik.

Tinjauan Konseptual

Pelayanan Publik

Pelayanan menurut Moenir (2002:17) adalah: "suatu proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang dilakukan secara langsung". Pelayanan timbul dari orang satu kepada seseorang yang lain itu tidak ada kepentingan langsung atas sesuatu yang dilakukannya, merupakan suatu hal yang perlu dikaji ulang dari segi kemanusiaan. Definisi lain yang relevan untuk disajikan menurut Yasid (2007:55) pelayanan adalah: "suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberian pelayanan untuk memecahkan masalah. Pelayanan publik menurut Ratminto & Winarsih (2005:76) adalah merupakan segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam bentuk barang dan atau jasa, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan akan permasalahan konsumen". Pelayanan publik merupakan serangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administrative yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. (UU No. 25/2009).

Dalam pelayanan publik didasarkan pada beberapa prinsip yaitu

1. Berdasarkan prinsip *of the people, by the people, and for the people*;
2. Dalam masyarakat modern prinsip ini tidak dapat diterapkan secara langsung karena besarnya fungsi dan tugas pemerintahan;
3. Khususnya prinsip *by the people* tidak dapat dilaksanakan langsung oleh rakyat, tetapi dilakukan oleh instansi/birokrasi pemerintahan.

Penerapan prinsip oleh rakyat selalu mengalami kesulitan karena terkendala kemampuan dan hambatan birokrasi dimana peluang yang dimiliki rakyat sangat kecil dalam menembus benteng kekuasaan, formalitas dan peraturan sehingga peran masyarakat hampir tidak nampak maka diperlukan perjuangan dan usaha yang maksimal. Hal tersebut diperkuat pendapat Dwiyanto (2006:28) bahwa: "birokrasi sangat lamban merespon perubahan dan membuat masyarakat semakin sulit dan tidak pasti. Orientasi kekuasaan kuat dan mereka lebih menempatkan sebagai penguasa daripada menjadi pelayan.

Dalam memberikan pelayanan publik menurut Mahmudi: 2010,228-230) perlu mendasarkan azas pelayanan yaitu: Transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, tidak diskriminatif (kesamaan hak) dan keseimbangan hak dan kewajiban. Sedangkan prinsip pelayanan publik yang harus dipenuhi adalah: kesederhanaan prosedur, kejelasan, kepastian waktu, akurasi produk, kelengkapan sarana prasarana, keamanan, tanggungjawab, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan, keramahan dan kenyamanan. Berdasarkan azas dan prinsip tersebut memudahkan dalam menentukan standar yang diinginkan publik karena standar menjadi ukuran yang

dibakukan dan dipenuhi untuk sebuah pelayanan.

Transformasi Nilai

Berbicara nilai dalam perkembangannya ternyata bukan saja masalah politik dan administrasi namun menjadi sangat kompleks yang menyangkut masalah ilmu sosial lainnya atau bahkan melampaui batas ilmu sosial yang menyelip pada kehidupan manusia modern saat ini. Hal yang penting dipahami bahwa perbedaan cara pandang ilmu-ilmu sosial tersebut jangan dipersoalkan karena semuanya memiliki ide dan sentimen yang sama yang mengarah pada jawaban yang sama tentang nilai yaitu bagaimana "seharusnya" berdasarkan fakta-fakta dalam menjawab permasalahan nilai. Meskipun ada pandangan lain yang menyatakan bahwa keadaan yang sebenarnya tidak selalu bisa dijadikan dasar menentukan mana yang baik dan mana yang benar. Hal tersebut berakibat pula perbedaan dalam menentukan fakta dan nilai, keadaan yang sebenarnya dan keadaan yang semestinya (*das sain dan das sollen*) sehingga kondisi ini dapat menimbulkan perbedaan atau perpecahan. Bagi penganut masa kini yang masih dipengaruhi doktrin lama dalam praktek pelayanan publik akan mengalami perbedaan dalam menentukan nilai. Akibatnya kesenjangan akan selalu muncul dan perlu ada pendekatan untuk mendekatkan gap atau menghilangkan gap agar dalam pelayanan publik.

Banyak yang beranggapan bahwa transformasi nilai dalam suatu lembaga menjadi suatu keniscayaan. Maka perlu dipahami bahwa transformasi adalah sebagai perubahan rupa (Kamus Bahasa Indonesia). Dalam suatu kehidupan apapun mau tidak mau pasti

mengalami perubahan, baik perubahan bentuk, nilai, keinginan dan lainnya. Perubahan tersebut menyangkut adanya sesuatu yang baru maupun meninggalkan yang lama sehingga kondisinya menjadi sesuai keinginan atau tuntutan zaman. Organisasi yang ingin eksis dalam pelayanan publik pasti mengalami perubahan baik perubahan struktur nilai, sumberdaya dan lainnya. Sehingga organisasi akan mengalami terkontaminasi nilai yang datang, baik yang datang secara alamiah sebagai proses transformasi itu sendiri maupun secara liar dari luar organisasi. Kondisi inilah disebut masa transisi yang dapat mengubah manajemen pelayanan publik, kebijakan, kepemimpinan maupun masyarakat sendiri merasa panik atau gelisah dalam menentukan model yang tepat dalam pelayanan publik.

Menurut Deal dan Kennedy (1998) menyebut ada 7 budaya negatif yang mempengaruhi organisasi dalam masa transisi perubahan yaitu:

1. Budaya ketakutan (*culture of fear*)
2. Budaya menyangkal (*culture of denial*)
3. Budaya kepentingan pribadi (*culture of self interest*)
4. Budaya mencela (*culture of cynicism*)
5. Budaya tidak percaya (*culture of distrust*)
6. Budaya anomie (*culture of anomie*)
7. Budaya mengedepankan kepentingan kelompok (*the rise of underground subcultures*)

Banyak nilai yang menyusup pada saat organisasi mengalami masa transisi karena biasanya perubahan melakukan tuntutan yang banyak terhadap lembaga, sehingga wajar muncul keresahan dimana-mana yang bisa berakibat pada kecewa, takut, marah dan sebagainya. Karena kita berada pada kondisi yang berbeda

antara tuntutan dan keadaan yang nyata. Sehingga berakibat pula pada pola hubungan dan kinerja organisasi.

Dunia pelayanan membutuhkan orang-orang yang memerlukan kepercayaan, harapan dan simbol persatuan sehingga mendorong untuk bekerja secara maksimal sebagai spirit kebersamaan dan memberikan arti dalam kehidupan. Hal tersebut dirumuskan oleh pemimpin dengan merumuskan nilai baru untuk meraih keberhasilan. Mulai dari nilai korporat, demokrasi, efektif dan efisiensi. Transformasi nilai merupakan perubahan nilai baik nilai baru maupun terdapat nilai yang hilang. Nilai tersebut bisa dibawa oleh generasi baru maupun dibentuk oleh keadaan yang berasal dari luar organisasi. Dalam manajemen pelayanan pasti akan mengalami transformasi nilai. Transformasi nilai sebagai salah satu upaya untuk membentuk sistem pemerintahan yang efektif dan efisien (*effective and efficient*), tanggap dan cekatan (*quick and responsive*), terbuka dan bertanggung jawab (*transparent and accountable*), membuka seluas mungkin partisipasi publik (*inclusive and democratic*) serta berkinerja tinggi dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan pelayanan (*development and service*).

Ketika organisasi berkembang disitu banyak nilai yang sudah tidak relevan, namun sebaliknya banyak nilai baru yang muncul. Nilai lama ada yang masih cocok namun ada yang sudah tidak relevan, meninggalkan nilai lama ataupun menerima nilai baru bukan hal yang mudah tetapi jika dibiarkan justru dapat menimbulkan banyak kesulitan karena akan ditinggalkan publiknya sebagai pelanggan. Banyak organisasi memiliki ketergantungan yang sangat besar terhadap publiknya dan organisasi perlu memberikan pelayanan

yang terbaik agar tidak ditinggalkan publiknya untuk itu harus melakukan transformasi nilai dari *bureaucratic* menuju *corporate* atau *civil society*, sehingga seluruh perangkatnya bekerja sesuai nilai baru. Renald Khasali (2011:xxxii) mengatakan bahwa transformasi nilai merupakan perubahan (*change*) menuju nilai-nilai yang baru yang cocok dengan tuntutan zaman. Ada beberapa karakteristik *change* yaitu:

1. Ia begitu misterius karena tidak mudah dipegang.
2. Memerlukan *change maker*.
3. Tidak semua orang bisa diajak melihat perubahan
4. Perubahan terjadi setiap saat, karena perubahan harus diciptakan setiap saat, bukan sekali-kali.
5. Ada sisi keras dan ada sisi lembut dalam perubahan
6. Perubahan membutuhkan waktu, biaya dan kekuatan
7. Dibutuhkan upaya-upaya khusus untuk menyentuh nilai-nilai dasar organisasi
8. Perubahan banyak diwarnai mitos-mitos
9. Perubahan menimbulkan ekspektasi, getaran emosi dan harapan yang bisa menimbulkan kekecewaan
10. Perubahan selalu menakutkan dan menimbulkan kepanikan-kepanikan.

Hasil kajian dan pengalaman beberapa organisasi besar yang berhasil sukses melakukan transformasi nilai adalah melalui apa yang disebut "*establishment*" yaitu sebutan bagi kelompok mapan yang sudah melakukan perubahan dan mengalami pahit getirnya saat melakukan perubahan, namun dengan perjuangannya yang panjang akhirnya berhasil dan sekarang dalam waktu yang lama sudah menikmati manfaat

dari keadaan sekarang. Karena dengan keberhasilannya itu mampu menyiapkan segala kebutuhannya sehingga eksis dalam kondisi apapun. Kekuatannya ada pada jaringan yang luas, sumber daya yang sangat berlimpah, informasi banyak dan teknologi canggih dan bahkan kesiapan kader yang setia dan taat akan kemajuan organisasinya.

Namun tidak sedikit pula yang gagal untuk meninggalkan nilai lama dan menerima nilai baru sehingga bisa menimbulkan salah arah. Peristiwa reformasi merupakan contoh kegagalan Suharto dalam mempertahankan sistem pemerintahannya dengan tetap mempertahankan *status quo* tanpa melakukan perubahan sementara tuntutan publik sudah menginginkan perubahan. Banyak nilai-nilai lama yang mengarah pada *status quo*, sentralisasi, korup masih sangat lekat dalam sistem pemerintahan dan pelayanan yang sangat otoriter, akibatnya terjadi krisis dalam berbagai aspek. Diperlukan pemimpin yang memiliki keberanian, kekuatan dan kemampuan serta didukung sumber daya yang memadahi untuk melakukan perubahan yang sesuai kehendak publik meskipun memerlukan waktu yang panjang yaitu melalui pembenahan nilai dalam struktur dan kultur yang relevan dengan tuntutan zaman.

Pembahasan

Transformasi Nilai Dalam Pelayanan Publik

Berbicara nilai dalam konteks pelayanan publik tidak lepas dari doktrin lama yaitu dalam administrasi dimana politik dan administrasi sebagai dua gejala yang dipisahkan. Pengikut doktrin yang percaya hal tersebut maka akan menyatakan bahwa masalah nilai tidak akan ada dan soal nilai adalah

soal politik. Karena mereka beranggapan bahwa fungsi politik adalah untuk menilai kenyataan yang ada, mencari ikhtiar-ikhtiar dan akhirnya menentukan rangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Sementara fungsi administrasi adalah untuk mewujudkan tujuan dengan cara yang ekonomis, efektif dan efisiensi. Perbedaan pola pikir kedua doktrin tersebut bagi pengikutnya pada dasarnya semuanya berpijak ingin menentukan nilai cara bertindak dalam penyelenggaraan organisasi dan pelayanan publik. Dan pada akhirnya juga menentukan perbedaan cara menentukan alat perlengkapan, keuangan, jabatan, kebijakan, pelayanan, SDM dan lain sebagainya. Politik yang biasa dikaitkan dengan legislatif sedangkan nilai dikaitkan dengan eksekutif /departemen/pelaksana. Menurut pandangan ini bahwa masalah nilai yang dihasilkan dalam bentuk keputusan/kebijakan dalam politik dipandang sebagai suatu hal yang wajar dan telah tersedia khusus bagi administrasi dan tidak ditentukan oleh administrasi sendiri karena fungsinya hanya sebagai pelaksana belaka.

Dalam perkembangannya eksekutif sebagai penyelenggara pemerintahan dan pelayanan publik perilakunya menjadi semakin birokratis dan sangat dominan sehingga banyak menentukan aspek kehidupan organisasi dan pelayanan publik. Faktor penyebab timbulnya birokratisme adalah:

1. terlalu berpegang pada aturan dan tidak bisa menyesuaikan dengan situasi dan kondisi;
2. tidak ada *human relations* yang harmonis dalam instansi;
3. pegawai memperlambat urusan;
4. masing-masing unit saling berjauhan.

5. pejabat ingin menunjukkan kekuasaannya;
6. kebijakan tidak dipahami bawahan sehingga tidak terealisasi;
7. tidak mau terima perubahan;
8. kurang menyadari peran sebagai abdi masyarakat;
9. faktor kepemimpinan yang menyebabkan birokratisme.

Hingga akhir tahun 1930-an pandangan ini masih sangat kuat, namun dalam perkembangannya fungsi administrasi mulai meluas tidak saja sebagai pelaksanaan namun juga sebagai penentu kebijakan dan pandangan tersebut hampir semua menyetujui, bahwa badan-badan administrasi ikut menentukan nilai dan tujuan dalam organisasi. Banyak nilai yang ditetapkan oleh hukum terkadang sangat universal dan abstrak sehingga perlu pemerintah menentukan kebijakan secara lebih konkrit mana yang harus dikerjakan dan mana yang tidak dikerjakan. Hal tersebut bahkan dilakukan bukan saja pada level atas namun juga sampai pada level bawah, sehingga kondisi semua organisasi dalam setiap level dapat ditentukan nilai-nilai yang sesuai dengan kondisinya. Disinilah peran eksekutif mulai meluas dalam menetapkan kebijakan untuk kepentingan publik yang didalamnya termasuk bidang pelayanan publik.

Perkembangan pelayanan publik baru ditekankan pada paradigma V yang lokusnya pada masalah publik sehingga memberikan peran kepada pemerintah menjadi lebih besar terutama bidang kebijakan maupun pelayanan publik. Muncul pemikiran membangun model manajemen pelayanan baru dengan mentransformasi nilai swasta kedalam sektor publik. Model pertama tahun 1987 sebagai hasil reformasi yang

menekankan perilaku sektor publik dengan menerapkan nilai swasta yang sarat dengan nilai ekonomis, efisiensi yang lebih menekankan pada pengawasan dan penghematan keuangan melalui sistem informasi dan anggaran, peningkatan pelayanan kepada publiknya, serta pemberian peran yang lebih besar kepada swasta dengan menekankan nilai korporasi, penegakan standar kinerja, penetapan proses pelayanan yang cepat, menerapkan prinsip akuntabilitas, desentralisasi pada pekerjaan yang strategis. Hal tersebut untuk mengantisipasi terjadinya pemborosan yang dilakukan pemerintah yang selama ini dilakukan sehingga menyebabkan krisis berkepanjangan. Nilai yang dikedepankan pada pelayanan baru saat itu adalah:

1. Administrasi publik/manajemen publik menerapkan alternatif mekanisme pasar. Alternatif yang lebih efisien dan lebih baik kualitas pelayanannya yang akan dipilih;
2. Birokrasi pemerintah buka saja mengatur (*regulatory*) tetapi menyelenggarakan pelayanan (*service delivery*);
3. Memasukan unsur persaingan ke dalam pelayanan publik baik berupa persaingan pasar, quasi persaingan atau *benchmarking*;
4. Penerapan prinsip *good governance* ke dalam birokrasi pemerintahan, misalnya, partisipasi masyarakat, *rule of law*, transparansi, dan pertanggung jawaban publik.

Model pelayanan lebih baru yang mengedepankan nilai-nilai baru dan itu menunjukkan adanya inovasi dalam sistem pelayanan publik baru yang harus dibudayakan, dimana hal tersebut menurut Tri Widodo W. Utomo ((2017:xvi) dinyatakan bahwa berinovasi sebagai sebuah transformasi budaya birokrasi yang menyangkut

kesadaran dan kemauan untuk berubah hingga menjadikan perubahan sebagai kebiasaan (*habit*) dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya. Untuk itu perlu ditanamkan kebiasaan belajar, berpikir, melaksanakan manajemen pengetahuan, mendokumentasikan dan mempublikasikan hasil kerja kepada publik sebagai bukti hasil kerjanya.

Perkembangan selanjutnya pengembangan pola pelayanan yang fleksibel dan lebih bervariasi. Pelayanan publik dilakukan baik oleh pemerintah sendiri, pemerintah dengan swasta atau swasta sendiri sepanjang itu sesuai kepentingan dan memberi kemudahan pada masyarakat, mengingat bahwa tuntutan masyarakat yang semakin kompleks dan keterbatasan pemerintah yang terbatas sehingga penerapan nilai kewirausahaan sektor publik mulai diberlakukan. Penerapan nilai baru dalam pelayanan itu tidak bertahan lama dan banyak mendapat pertentangan dari banyak pihak dengan alasan nilai swasta tidak cocok diterapkan di sektor publik sehingga muncul pemikiran baru yang menuntut pelibatan masyarakat. Pelayanan publik mulai dilakukan oleh pihak pemerintah, swasta dan masyarakat. Masyarakat dengan segala kemampuannya perlu diberi kewenangan melakukan tugas pelayanan sepanjang itu tidak dilakukan pemerintah dan swasta. Nilai masyarakat yang telah membudaya dalam wujud kegotongroyongan, saling membantu, peduli sesama merupakan kekuatan masyarakat melakukan peran pelayanan publik.

Agenda transformasi pelayanan publik ini ditandai munculnya nilai-nilai humanistik, desentralisasi dan pemerintahan demokratis yang efektif, efisien dan ekonomis serta berkeadilan sosial dalam memberikan pelayanan publik dapat meningkatkan moral

pegawai, produktivitas kerja dan kepuasan. Konsep ini berusaha mengubah pelayanan publik yang lebih efisien, ekonomis tetapi menjamin keadilan sosial menuju nilai *responsiveness*, *accountability* dan *responsibility for program effectiveness*. Proses transformasi tersebut dalam perkembangan diharapkan dapat mewujudkan pelayanan yang baik dan menjadi credo universal yang bergaung sangat luas sebagaimana era globalisasi.

Keterlibatan masyarakat dalam pelayanan publik memberikan konsekuensi pergeseran dalam bentuk:

1. Kebebasan (teknologi dan politik);
2. Keterbukaan (ekonomi) menembus dinding batas-batas Negara;
3. Demokrasi (sistem pemerintahan);
4. Mendudukan kembali hakikat manusia sesuai kodrat, harkat, dan martabatnya (HAM).

Model pelibatan masyarakat dalam istilah manajemen pelayanan publik dikenal dengan *New Publik Service* (NPS) menekankan pada nilai:

1. kesadaran dan kedewasaan untuk mendorong demokratisasi dan etis, nilai-nilai demokratis yang baik dan visi moral demokrasi.
2. partisipasi pada pemerintah yang demokratis akan membangun karakter moral, empati dan pengertian akan kebutuhan orang lain serta kemampuan berkolaborasi.
3. mengutamakan keterlibatan warga negara dalam proses administrasi publik dan pembentukan kebijakan publik untuk interaksi antara pemerintah dengan warga harus didasarkan kepercayaan yang tinggi, lebih berorientasi warga masyarakat bukan pelanggan, menghargai orang bukan produktivitas semata dan berpikir strategis.

Kondisi tersebut dimaksudkan agar masyarakat dengan segala kemampuannya ikut menentukan pelayanan publik sehingga memiliki kontribusi besar dalam pelaksanaan tugas pelayanan publik melalui kontrak sosial yang dilakukan antara pemerintah dengan masyarakat sebagai publiknya diantaranya:

1. Untuk memberikan kepastian pelayanan yang meliputi waktu, biaya, prosedur dan cara pelayanan.
2. Untuk memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna layanan, penyedia layanan dan *stackholder* lainnya dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan.
3. Kontrak pelayanan diharapkan akan lebih menempatkan warga pengguna sebagai *stackholder* pelayanan penting, serta menjadi pusat perhatian birokrasi baik dalam prosedur, mekanisme, kepastian waktu, biaya, informasi layanan yang sesuai aspirasi, kebutuhan dan harapan pengguna layanan.
4. Kontrak pelayanan menjadikan lebih manusiawi sesuai martabat dan hak-hak pengguna layanan, seperti sapaan, keramahan dan menjadikan kekuatan untuk melakukan perubahan kearah yang lebih baik.

Model kontrak sosial (*Citizen Charter*) dalam pelayanan tersebut adalah merupakan sebuah piagam kesepahaman antara pelayanan (*service provider*) dan masyarakat sebagai pengguna pelayanan (*service users*) yang berisi pernyataan dan komitmen bersama dengan tujuan agar proses, produksi dan mutu pelayanan dapat dicapai secara efektif, efisien dan memuaskan yang lebih ditekankan pada kejelasan dalam hal:

1. pernyataan visi, misi, nilai dan standar serta komitmen untuk bertindak secara transparan dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
2. komitmen instansi pemerintah tentang standar pelayanan, mekanisme penyampaian keluhan masyarakat sesuai dengan prinsip *good governance*.

Proses pelayanan publik yang demikian akan mendorong birokrasi untuk melakukan perubahan *mindset* dan kultur pelayanan diskriminatif, dengan menciptakan kultur pelayanan yang baik terhindar KKN atau arogansi pelayanan, karena birokrasi menjadi lebih profesional mampu mengembangkan nilai-nilai partisipatif dalam pelayanan publik melalui berbagai cara, serta memperkuat akuntabilitas kepada warga masyarakat. Arogansi birokrasi berkurang karena pejabat birokrasi akan menempatkan diri sebagai *service provide* bukan seorang penguasa. Kinerja pelayanan akan jauh lebih akuntabel karena forum multi *stackholder* akan turut mengawasi kinerja birokrasi, sekaligus menjadikan mitra kerja birokrasi demi perbaikan kualitas pelayanan publik. Dalam perkembangannya model ini bisa menanamkan nilai-nilai demokrasi dan lebih humanistik karena kepentingan masyarakat terkafer meskipun tidak seluruhnya karena akhir-akhir ini kecenderungan masyarakat justru menjadi berlebihan dalam tuntutan. Paling tidak pelayanan publik dapat membuat interaksi setiap warga negara dengan badan pengelola menjadi mudah, sederhana, bebas berpendapat dan efisien serta adanya kepastian tanggung jawab dan transparansi. Ini membuktikan kebenaran hak warga negara untuk pelayanan publik akan mutu layanan yang cepat, tepat dan

mengarah pada perbaikan keluhan terwujud.

Spencer Zifcak (1994) dalam Antonius menyatakan bahwa faktor penentu dalam transformasi nilai adalah:

1. faktor lingkungan (*environment*) meliputi ekonomi sosial budaya, teknologi, politik, lingkungan administratif;
2. faktor isi (*content*) menyangkut demokrasi, kesetaraan dan efisiensi;
3. faktor strategi yang diilahi meliputi empiris rasional, normatif, edukatif, koersif;
4. faktor dinamika sistemik dan dinamika interaksional meliputi perubahan pola pemerintahannya, profesionalisme, struktur iteraksi, lingkup kegiatan.

Pola pelayanan yang menekankan pencapaian hasil prima yang menekankan pada pentingnya nilai dapat mempengaruhi dan mengikat anggotanya sehingga mampu memberikan pelayanan secara maksimal yang mendasarkan pada pendekatan baik *bottom-up* maupun *top down*. Orientasi pelayanan publik menekankan pada nilai yang mampu merefleksi dan meyelaraskan ide-ide, nilai baru dalam pelayanan publik akan mampu mewujudkan pelayanan berkualitas dan memberikan kepuasan publik. Disini ada penekanan peran pemerintah, swasta dan masyarakat berbasis kebutuhan masyarakat. Gagasan tersebut dianggap tidak masuk akal karena adanya keraguan apakah mungkin memasukkan nilai dan prinsip swasta atau *society* diterapkan di sektor publik? Atau apakah mungkin masyarakat mampu memberikan pelayanan publik? Hal tersebut wajar karena memang terdapat perbedaan sektor publik, swasta dan masyarakat yang sangat mendasar terutama berkaitan dengan

masalah pilihan publik, kepentingan publik, pemerataan, keadilan dan nilai-nilai lain yang menyangkut publik. Adanya tuntutan itulah menjadi motivasi perubahan menuju *governance* yang mendasarkan nilai-nilai baru.

Kendala Yang Dihadapi Dalam Melakukan Transformasi Nilai dalam Pelayanan Publik

Kendala yang dihadapi dalam transformasi nilai pelayanan publik untuk membentuk kolaborasi, interaksi dan koordinasi sehingga *new governance* sulit diaplikasikan:

1. Sifat hubungan antara atasan dan bawahan dengan perbedaan kapasitas, otoritas dan akses informasi yang besar menyebabkan bawahan minder, sungkan dan rendah diri.
2. Batasan geografis atau jarak yang mempengaruhi seseorang melakukan hubungan kerja pelayanan publik.
3. Elitisme kekuasaan karena adanya kecenderungan polarisasi oleh penguasa terhadap orang yang dipercaya untuk mempertahankan dan memperluas pengaruhnya serta menyelesaikan tupoksinya.
4. Faktor kepemimpinan yang cenderung birokratis dapat menghambat nilai baru.

Model *modern governance* atau *Good Governance* (Khoiman: 1993) merupakan model yang muncul bersamaan dengan maraknya pergerakan pembaharuan sistem pemerintahan sebagai upaya untuk memecahkan berbagai persoalan publik. Pemerintah yang baik akan mampu mengelola sumber daya dan masalah publik secara efektif, efisien dan responsif yang melibatkan komponen pemerintah, swasta dan masyarakat

mendasarkan nilai keserasian dan keseimbangan. Hal tersebut disadari bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan yang melibatkan jaringan kerja (*networks*) dan berbagai pihak yang ada dimanapun. Ini selaras dengan pendapat Piere dan Pieters (2000) dalam Antonius Tarigan, (2003) bahwa upaya memperkenalkan paradigma *new governance* diarahkan untuk melengkapi kekurangan paradigma manajemen lama yang tidak relevan ke model kebijakan dan pelayanan alternatif. Artinya terdapat nilai yang ditransformasi sebagai alternatif menuju *new governance* guna memperbaiki pelayanan publik. Melakukan transformasi nilai suatu hal yang sulit dan memerlukan waktu lama, merubah *mindset* dan kultur pelayanan diskriminatif, dengan menciptakan kultur pelayanan yang baik terhindar dari hambatan KKN, kejujuran, dapat dipercaya, tidak berbohong, tidak menipu/mencuri, curang atau berbelit-belit menjadi hal yang memerlukan proses dan strategi jitu dengan mendasarkan etis dalam pelayanan publik.

Prinsip dan nilai etis dalam pelayanan publik

1. Jujur, dapat dipercaya, tidak berbohong, tidak menipu/mencuri, curang atau berbelit-belit.
2. Integritas, berprinsip, terhormat, jujur, tidak mengorbankan prinsip moral dan tidak bermuka dua.
3. Memegang janji. Memenuhi janji serta mematuhi jiwa perjanjian sebagaimana isinya dan tidak menafsirkan isi perjanjian secara sepihak.
4. Setia, loyal dan taat pada kewajiban yang semestinya harus dikerjakan.
5. Adil. Memperlakukan dengan sama, bertoleransi dan menerima perbedaan serta berpikiran terbuka.

6. Perhatian. Memperhatikan kesejahteraan orang lain dengan kasih sayang dan memberi kebaikan dalam pelayanan.
7. Hormat. Orang yang etis menunjukkan kehormatan terhadap martabat manusia, privasi dan hak menentukan nasib sendiri bagi setiap manusia.
8. Kewarganegaraan. Tanggung jawab untuk menghormati dan menghargai serta mendorong pembuatan keputusan yang demokratis.
9. Keunggulan. Memperhatikan kualitas pekerjaan, berpengetahuan dan melaksanakan wewenang publik.
10. Akuntabilitas. Orang etis akan menerima tanggung jawab atas keputusan, konsekuensi yang diduga dari tindakan dan kepastian mereka serta memberi contoh kepada orang lain.
11. Menjaga kepercayaan publik. Berkewajiban menjadi pelopor dengan memberi contoh, menjaga dan meningkatkan integritas dan reputasi proses legislatif.

Pelayanan publik yang mendasarkan pada nilai *new governance* menghendaki proses perubahan nilai pelayanan secara transformative melalui peningkatan kapasitas pelayan yang diatur berdasarkan nilai atau aturan yang berdasarkan pola kerja antara pemerintah, swasta dan masyarakat secara harmonis dan serasi sehingga mampu memberikan pelayanan yang terbaik bagi publiknya.

Kesimpulan

Pelayanan publik merupakan kebutuhan yang makin kompleks sehingga penanganannya tidak bisa dibebankan pada satu pihak namun

banyak pihak yang memiliki kemampuan dan kemampuan untuk terlibat dalam pelayanan publik. Pelayanan publik yang didasarkan nilai yang diyakini dan dipercaya mampu memenuhi kebutuhan publik akan ditanamkan sebagai kebiasaan baik sehingga dengan tanpa disadari pemberi pelayanan akan secara otomatis melakukan pelayanan secara baik.

Diperlukan transformasi untuk adopsi nilai-nilai yang memiliki nilai demokratis dan humaniti dengan mempertimbangkan kepentingan publik dan menghilangkan nilai-nilai yang buruk atau tidak relevan agar bisa mengarahkan pada pelayanan publik yang memenuhi kepuasan publik. Transformasi nilai akan berjalan sangat panjang dan banyak mendapatkan pertentangan karena banyaknya interaksi sosial maupun non sosial yang melingkupinya sehingga berakhir pada proses transformasi yang terkadang bisa membuat kekecewaan atau kepuasan. Transformasi nilai akan berhasil jika didukung dengan kepentingan politik yang kuat dan didukung berbagai pihak yang berkepentingan sebagai satu kesatuan kolega yang dibangun melalui jaringan kerja, bekerjasama dan berkomitmen dalam pelayanan publik.

Perlu adanya kesamaan wawasan, waktu yang panjang dengan kontinuitas rejim dan dukungan pihak legislatif akan mampu melakukan transformasi nilai secara berkala sehingga pelayanan publik akan memberikan kepuasan. Selain itu perlu lembaga yang memfasilitasi dan menjamin proses transformasi berjalan aman dan berhasil baik.

Daftar Pustaka

- Barata, AA. 2004. *Dasar-Dasar Pelayanan Prima*. PT Elex Media Komputindo. Jakarta.
- Caiden, Gerald E. 1982. *Public Administration. Second edition*. Palisades Publishers Pacific Palisades. California 90272.
- Denhardt, Janed V. dan Denhardt, Robert B., 2004. *The New Public Service: Serving not Steering*. M.E. Sharpe, Armonk, New York, London, England.
- Dwiyanto, Agus, 2006. *Mewujudkan Good Governance: Melalui Pelayanan Publik*. Cet. I Gajah mada University Press. Yogyakarta.
- Frederickson, H. George, 1988, *Administrasi Negara Baru*, LP3 ES, Jakarta
- Hayat, 2017, *Manajemen Pelayanan Publik*, Rajawali Pers PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Kasli, Rhenald, 2005, *Change*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Mahmudi, 2010, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, edisi kedua, UPP STIM KPN Yogyakarta
- Margono, Agus Subando, dan Bevaola Kusumasari (Editor), 2014, *Manajemen Publik Kontemporer*, Gava Media Yogyakarta.
- Muluk, Khoirul, 2008, *Knowledge Management: Kunci Sukses Pemerintahan Daerah*, Banyumedia Publishing bekerjasama dengan Lembaga Penerbitan FIA Unibraw, Malang
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1997. *Mewirausahakan Birokrasi (Reinventing Government) Menstransformasikan Semangat Wirausaha Kedalam Sektor Publik*. Penterjemah Abdul Rasyid Pustaka Binamas Pressindo. Jakarta.
- Pranoto, Juni dan Adam Ibrahim Indrawijaya, 2011, *Strategi Pembaharuan Administrasi dan Manajemen Publik*, Alfabeta, Bandung.
- Siagian, Sondang P. 1991. *Filsafat Administrasi*. Penerbit Gunung Agung. Jakarta.
- Tarigan, Antonio, 2003, *Transformasi Model: New Governance Seagai Kunci Menuju Optimalisasi Pelayanan Publik di Indonesia*, Majalah Usahawan NO. 02 TH XXXII Februari 2003.
- Utomo, Widodo W., 2017, *Inovasi Harga Mati: Sebuah Inovasi Administrasi Negara*, Rajawali Pers PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Zauhar, Soesilo. 1996. *Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi dan Strategi*. Bumi Aksara Jakarta.

