

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

Perkembangan paradigma manajemen publik dari waktu ke waktu terus mengalami suatu evolusi mulai dari teori klasik Weberian sampai teori *new public service* Denhardt and Denhardt. Lahirnya *New Public Management (NPM)* tidak lepas dari ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah (Thoha, 2008). Selain itu kondisi struktur birokrasi yang terlalu besar, boros, tidak fektif dan merosotnya kinerja pelayanan, dan kurangnya perhatian terhadap pengembangan pegawai dan kurangnya kepuasan masyarakat terhadap kinerja pegawai pemerintah. Birokrasi-birokrasi tradisional mengabaikan warga negara, menjauhkan inovasi, dan melayani diri sendiri (Denhardt and Denhardt, 2013:33). Kemudian Osborne dan Gaebler (1992) melihatnya bahwa jenis pemerintahan yang berkembang selama era industrialisasi, dengan birokrasi-birokrasi yang lamban dan tersentralisasi, kesibukannya dengan aturan-aturan dan regulasi-regulasi, rangkaian komando mereka hierarkis, tidak lagi bekerja dengan baik (Denhardt and Denhardt, 2013:33). Birokrasi yang seperti ini berdampak pada berkinerja rendah dan hanya mementingkan prosedur dan tidak inovatif.

Birokrasi ideal *type Weber* perlu dibangun kearah birokrasi modern yang responsif terhadap berbagai tuntutan perkembangan demokratisasi dan teknologi. Dalam birokrasi dikenal dengan sistem kewenangan yang herarkhis (*a hierarchial system of authority*) (Hariandja, 1999) dalam mencapai kinerja birokrasi diperlukan hirarkhis yang strukturnya sederhana, luwes dan hendaknya masing-masing jenjang hirarkhis mempunyai kewenangan diskresi yang terukur, inovatif yang

terkontrol dalam sebuah sistem pengawasan baik oleh publik maupun lembaga-lembaga pengawasan independensinya dapat dipertanggungjawabkan. Sebab kewenangan birokrasi tanpa diberi peluang berdiskresi untuk berinovasi dan tanpa terukur oleh kontrol akan dapat menyebabkan kinerjanya rendah dan akan terjadi penyimpangan kewenangan. Secara teoritis apa yang dikemukakan oleh Weber bahwa birokrasi mempunyai pembagian kerja yang sistematis (*a systematic division of labour*) (Hariandja, 1999), dalam pembagian kerja yang sistematis diperlukan kinerja birokrasi yang jelas/terukur secara ketat dalam sebuah system pengukuran kearah kinerja yang baik.

Birokrasi modern yang berkaitan dengan pelayanan diperlukan spesifikasi tugas yang jelas (*a clear specification of duties for anyone working in it*) (Hariandja, 1999). Untuk mencapai kinerja yang baik tugas-tugas tersebut agar dapat dipertanggung jawabkan kepada publik. Selain diperlukan prosedur yang jelas dan sistematis dalam birokrasi modern diperlukan kinerja birokrasi dengan sistem insentif (*reward*) dan *punishment* yang obyektif yang dapat mendorong kinerja birokrasi. Demikian juga menurut Weber birokrasi modern tidak hanya diperlukan kontrol operasi melalui sistem aturan yang berlaku secara konsisten (*the control of operations through a constant system of abstract rules*) (Hariandja, 1999), namun sekiranya dalam mencapai kinerja birokrasi dibutuhkan berbagai inovasi baik berupa sistem teknologi, inovasi layanan yang dibangun agar organisasi publik berjalan secara konsisten dan berkesinambungan.

Dalam meningkatkan kinerja birokrasi terutama untuk pengembangan sumber daya manusia (SDM) tidak hanya sebatas menggunakan sistem promosi berdasarkan senioritas atau jasa, atau keduanya seperti yang disarankan oleh Weber (1999) namun lebih dari itu hendaknya promosi didasarkan kinerja yang

terukur dan kompetensi yang diseleksi dengan melibatkan banyak stakeholder yang bebas nilai.

Birokrasi Weber telah mengakibatkan orientasi pada atasan bukannya pada masyarakat yang dilayaninya. Padahal inovasi pada era desentralisasi seperti sekarang ini sangat dibutuhkan. Praktik birokrasi Weber ini mengakibatkan birokrasi sentralisasi yang menjadi kuat dan menguasai masyarakat yang seharusnya dilayani. Sebagai akibat birokrasi yang terlalu kuat berkuasa dalam menyeleksi atau merekrut para pegawainya diwarnai Kolusi Korupsi dan Nepotisme (KKN). Demikian pula birokrasi dalam mempromosikan atau merekrut para pejabatnya masih saja terjadi suka-tidak suka. Karena birokrasi menjadi kuat dalam merekrut pegawai untuk mengisi jabatan dalam hirarkhi tidak didasarkan pada kualifikasi standar yang obyektif seperti yang dipersyaratkan oleh birokrasi Weber. Bahkan yang terjadi dalam mempromosikan para pejabatnya karena faktor kedekatan bukannya berdasarkan kompetensi, senioritas ataupun jasa pegawai yang bersangkutan.

Karakteristik birokrasi yang didealkan dibangun Weber dikutip Hariandja (1999) menyimpulkan sebagaimana berikut:

1. *A hierarchial system of authority* (sistem kewenangan yang hierarkis);
2. *A systematic division of labour* (pembagian kerja yang sistematis);
3. *A clear specification of duties for anyone working in it* (spesifikasi tugas yang jelas);
4. *Clear and systematic disciplinary codes and procedures* (kode etik disiplin dan prosedur yang jelas dan sistematis);
5. *The control of operations through a constant system of abstract rules* (kontrol operasi melalui sistem aturan yang berlaku secara konsisten);
6. *A consistent application of general rules to specific cases* (aplikasi kaidah-kaidah umum ke hal-hal spesifik dengan konsisten);
7. *The selection of employees on the basis of objective determined qualification* (seleksi pegawai yang didasarkan pada kualifikasi standar yang obyektif);
8. *A system of promotion on the basis of seniority or merit, or both* (sistem promosi berdasarkan senioritas atau jasa, atau keduanya).

Birokrasi Weber dengan paradigma *Old Public Administration (OPA)* dipandang tidak efektif untuk meningkatkan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan di sektor publik. Dengan berbagai alasan terlalu birokratis, kaku dan terlalu mengandalkan proses ketimbang hasil, model tradisional (*OPA*) tersebut banyak mendapatkan kecaman dari berbagai pihak dengan argumen masing-masing yang memandang bahwa kinerja birokrasi model tradisional rendah dan digantikan model baru manajemen sektor publik dengan label yang variatif yaitu mulai dari *managerialism*, *new public management*, *market-based public administration*, *entrepreneurial government* dan *governance*. Dengan lahirnya model baru manajemen sektor publik tersebut, bertujuan untuk meningkatkan kinerja birokrasi pelayanan.

Model Klasik *OPA (Old Public Administration)* dalam praktek pelayanan publik berkembang menjadi sangat berbelit-belit, lamban, tidak sensitif terhadap kebutuhan masyarakat, pemborosan, lebih fokus kepada proses dan prosedur dibandingkan hasil, dan panjang rantai birokrasi yang menyebabkan menjamurnya meja-meja pelayanan yang justru menjauhkan birokrasi dari rakyat (Prasodjo, *et al*, 2006). Maka transformasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik diperlukan kearah pelayanan yang memberikan perhatian kepada kebutuhan dan kepuasan kepada masyarakat. Kemudian berubahlah menjadi *New Public Management (NPM)* (Hughes, 2003) dan berkembang lagi menjadi *New Public Service (NPS)* seperti yang dikemukakan Denhardt & Denhardt (2013), dan perkembangan berikutnya adalah menuju masuk era *New Public Governance (NPG)* (Osborne, 2010). Osborne (2010) melihat *NPM* merupakan suatu tahapan transisi evolusi *OPA* menuju kearah *NPG (New Public Governance)*. *NPG* adalah pelayanan berdasarkan teori jaringan, yang memandang negara adalah plural dan terfokus

pada organisasi dan lingkungannya. Penekanan pada negosiasi nilai, arti hubungan, mekanisme alokasi sumberdaya adalah jaringan & kontrak rasional dengan sistem pelayanan buka tutup.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik baik itu model klasik (OPA), NPM, NPS maupun NPG pemerintah masih mempunyai peran yang penting. Hanya saja masing-masing model atau paradigma tersebut peran otoritas kewenangannya berbeda-beda. Pada saat berlakunya model klasik (OPA) peran pemerintah sangat kuat dalam mengendalikan pelayanan publik. Pelayanan publik dilaksanakan melalui hirarkhi organisasi yang dapat dinamakan birokrasi, dimana pengendalian dilakukan secara berjenjang dari struktur atas. Kemudian dalam NPM peran pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik berkurang, dengan hadirnya unsur swasta sebagai alternatif penyediaan layanan yang diperlukan inovasi-inovasi untuk mencari cara-cara baru untuk pelayanan. Selanjutnya pada paradigma berlakunya NPS peran pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan sektor publik juga semakin kecil, ada penekanannya partisipasi warga sebagai pemilik pelayanan.

Bila dicermati secara seksama bahwa model OPA, NPM dan NPS, kelihatan ada persamaannya, yaitu masih diperlukan kehadiran pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan sektor publik, hanya saja peran dan fungsinya yang berbeda. Namun kehadiran model tersebut tidak perlu dipertentangkan, justru saling melengkapi satu sama lain. Kekurangan yang ada di OPA dikoreksi atau dilengkapi oleh NPM, demikian juga kekurangan NPM diperbaiki oleh NPS. Dimikian pula sebaliknya kekurangan yang ada di NPS tentu dilengkapi oleh yang lainnya. Keterpaduan nilai-nilai yang ada dalam model OPA, NPM, NPS tercermin dalam 9 (sembilan) prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dari

UNDP (*United Nations Development Programme*) yang meliputi, yaitu: *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability, dan strategic vision* (dalam UNDP, 1997).

Dalam menghadapi kompleksitas kinerja pelayanan sektor publik, perbedaan ketiga model tersebut diatas tidak perlu dipertentangkan, akan tetapi saling melengkapi untuk mensinergikan dalam rangka untuk mencapai kinerja organisasi pelayanan sektor publik yang lebih baik dan berkualitas.

Perubahan system pemerintahan yang begitu cepatnya sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan jaman sangat dibutuhkan perbaikan kinerja birokrasi pemerintahan yang mampu mengadaptasi tuntutan dan kebutuhan masyarakat yaitu pelayanan birokrasi yang berkualitas. Selama ini penilaian kinerja birokrasi lebih didasarkan pada faktor input seperti jumlah anggaran, pegawai, peraturan perundangan. Dan penilaian kinerja bukannya pada faktor *output* atau *outcomes* bahkan *impact* pelayanan yang diberikan pada masyarakat seperti misalnya output apakah yang dihasilkan sudah sesuai dengan target yang diharapkan, dan apakah output kinerja yang dicapai mempunyai dampak dan manfaat dirasakan layanan bagi masyarakat seperti misalnya kinerja pelayanan mempunyai dampak terhadap persamaan dan keadilan, serta partisipasi semua lapisan masyarakat, baik dari sisi gender, etnik, suku bangsa maupun status social lainnya. Sedangkan dari sisi kinerja pelayanan, apakah mempunyai manfaat bagi keberlangsungan seperti manfaat adanya legalitas hukum dan sebagainya. Dalam praktek penyelenggaraan birokrasi pelayanan publik terdapat kesenjangan (*gap*) antara kinerja yang diharapkan (*expected performance*) dengan kinerja senyatanya (*actual performance*). Hasil studi yang dilakukan oleh Mohammad

pada 1999, (Marthan, 2012:21-22) antara lain menunjukkan hal itu bahwa mental birokrat sebagai orang yang dilayani oleh masyarakat, bukan sebaliknya aparat yang harus melayani masyarakatnya. Kondisi ini terjadi karena lebih dominannya pendekatan kekuasaan birokrasi ketimbang sebagai pelayan masyarakat, dan kekuasaan birokrat sangat kuat sekali. Oleh karena itu praktek penyelenggaraan pelayanan publik menjadi beban masyarakat dan birokrat cenderung melakukan praktek KKN, seperti pungutan liar di pelayanan pembuatan SIM, STNK dan surat-surat kendaraan lainnya.

“berdasarkan catatan dari Divisi Humas Polri, sebanyak 160 kasus pungli terjadi di unit yang melayani pembuatan SIM, STNK, dan surat-surat kendaraan lainnya. Sebelum OTT Kemenhub, sebanyak 235 kasus praktik pungutan liar diungkap Polri. Data ini berdasarkan hasil penyelidikan jajaran Bidang Profesi dan Pengamanan (Propam) di seluruh Polda sejak 17 Juli hingga 17 Oktober 2016. ([http://www. News.liputan6.com/polri/proses pembuatan sim paling rawan pungli](http://www.News.liputan6.com/polri/proses-pembuatan-sim-paling-rawan-pungli), diakses 13/1/2017).

Kondisi seperti ini akan terjadi di birokrasi pelayanan lainnya. Hal ini sejalan apa yang dikatakan oleh Widodo (2008) bahwa kinerja birokrasi pelayanan masih relatif rendah dan belum sepenuhnya memenuhi harapan publik, ketika melaksanakan tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab, terutama dalam menyelenggarakan pemerintahan, dan pelayanan publik. Studi lain *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) yang berbasis di Hongkong, hasilnya kinerja birokrasi Indonesia dinilai termasuk terburuk dan belum mengalami perbaikan berarti dibandingkan keadaan tahun 1999. Tahun 1999, hasil penelitian PERC menempatkan Indonesia sebagai negara dengan tingkat korupsi tertinggi dan sarat kronisme dengan skor 9,91 untuk korupsi dan 9,09 untuk kronisme dengan skala penilaian yang sama antara nol yang terbaik hingga sepuluh yang terburuk. Di tahun 2000, Indonesia memperoleh skor 8,0 atau tak bergerak dari skor 1999, dari kisaran skor yang dimungkinkan, yakni nol untuk terbaik dan 10

untuk terburuk. Skor 8,0 atau jauh di bawah rata-rata ini diperoleh berdasarkan pengalaman dan persepsi expatriats yang menjadi responden bahwa antara lain masih banyak pejabat tinggi pemerintah Indonesia yang memanfaatkan posisi mereka untuk memperkaya diri sendiri dan orang terdekat. (http://www.academia.edu/kinerjabirokrasi_pelayanan_publik/, diakses, 26/6/2016).

Buruknya kinerja birokrasi mempengaruhi gerak dan pembangunan dan daya saing bisnis di Indonesia. Menurut HDI atau *Human Development Index* yang telah diungkapkan oleh UNDP pada tahun 2004, urutan Indonesia diperingkat ke 111 dari sebanyak 177 negara, setingkat di atas Negara Vietnam dan jauh di bawah negara tetangga Singapura ataupun Malaysia. Sedangkan laporan *Global Competitiveness Report* 2003-2004 dari aspek pertumbuhan dan bisnis, pada tahun 2003 bahwa indeks daya saing untuk pertumbuhan Indonesia turun menjadi peringkat 72 dari 102 negara lainnya, dibandingkan peringkat ke 69 pada tahun 2002.

Perilaku kinerja birokrasi yang korup ditunjukkan dengan berbagai kasus. Menurut hasil penelitian ICW (Indonesian Corruption Watch) pada 2010, jumlah kasus yang diselidiki KPK, Kejaksaan, dan kepolisian mencapai 448 kasus, tahun 2011 terdapat 436 kasus, tahun 2012 sebanyak 402 kasus, tahun 2013 sebanyak 560 kasus dankorupsi pada tahun 2014 berjumlah 629 kasus, dengan jumlah tersangka 1.328 orang dan kerugian negara mencapai Rp 5,29 trilliun (http://www.hukumonline.com/icw_jumlah_tersangka_kasus_korupsi, diakses 27/6/2016). Sebagai akibat kinerja birokrasi pelayanan yang dilanda korupsi, kolosi dan nepotisme, krisis kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi

pemerintahan muncul di mana-mana, tentunya juga Indonesia menghadapi berbagai persoalan kinerja birokrasi.

Persoalan rendahnya kinerja birokrasi pelayanan juga dapat disebabkan persoalan hambatan administratif yang banyak dialami oleh negara-negara berkembang seperti diungkapkan oleh Riggs (1985:294) bahwa “terlalu banyak orang yang dipekerjakan, padahal tenaga mereka tidak sepenuhnya diperlukan, dan kerap mereka merupakan tenaga yang tidak terlatih atau tak berpengalaman di dalam pekerjaannya”. Para pegawai cenderung santai dan tidak ada tuntutan target pekerjaan yang harus diselesaikan. Kondisi ini menggambarkan buruknya kinerja birokrasi di negara berkembang dan kemungkinan juga terjadi di Indonesia.

Di negara-negara berkembang seperti di Indonesia, mengenai problem kinerja birokrasi pelayanan yang demikian rendah tidak sesuai dengan harapan publik, tuntutan dan ekspektasi masyarakat terhadap kinerja sektor publik semakin tinggi mendorong gerakan perubahan menuju manajemen yang berbasis kinerja. Oleh karena itu kinerja birokrasi pelayan sektor publik harus dibangun ke arah organisasi yang berbasis kinerja. Untuk membangun kinerja organisasi sektor publik dengan cara mendorong dibangunnya suatu sistem manajemen yang berbasis kinerja (*performance-based management*). Fokus manajemen berbasis kinerja berorientasi pada pengukuran *outcome* (hasil), bukan lagi sekedar pengukuran *input* dan *output* saja (Mahmudi, 2007).

Kondisi birokrasi pelayanan publik yang selama ini kinerjanya tidak sesuai dengan harapan publik, muncullah berbagai bentuk patologi birokrasi seperti dikemukakan oleh Tjokrowinoto (2001), bahwa sikap dan perilaku birokrasi publik pada tataran pemerintahan lokal yang berfungsi memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagian besar terkooptasi kepentingan-kepentingan pribadi dan

kelompok cenderung *vested interest*. Bahkan Siagian (1994) mengkategorikan penyakit (patologi) birokrasi disebabkan oleh lima macam:

“1. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya menejerial para pejabat di lingkungan birokrasi seperti penyalahgunaan wewenang dan jabatan, menerima suap, arogansi dan intimidasi, kredibilitas rendah, dan nepotisme. 2. Patologi yang timbul karena rendahnya pengetahuan ketrampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional seperti ketidaktelitian dan ketidakcekan, ketidakmampuan menjabarkan kebijakan pimpinan, rasa puas diri, bertindak tanpa pikir, kemampuan rendah, tidak produktif, dan kebingungan. 3. Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi melanggar norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti menerima suap, korupsi, ketidakjujuran, kleptokrasi, dan *mark up* anggaran. 4. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrasi yang bersifat disfungsi atau negatif, antara lain bertindak sewenang-wenang, konspirasi, diskriminatif, dan tidak disiplin. 5. Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi di lingkungan pemerintah, antara lain eksploitasi bawahan, motivasi tidak tepat, beban kerja berlebihan, dan kondisi kerja kurang kondusif”.

Lahirnya reformasi birokrasi di Indonesia salah satunya disebabkan karena buruknya kinerja birokrasi pelayanan, tidak lagi melayani kepentingan masyarakat. Tidaklah mengherankan dampak dari rendahnya kinerja birokrasi pelayanan publik telah memunculkan berbagai bentuk protes masyarakat. Kinerja pelayanan yang rendah dalam bentuk ketidakmampuan untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pelayanan publik seperti lambatnya pelayanan, terjadinya diskriminasi pelayanan, tidak ada kejelasan prosedur pelayanan, terjadi pungutan pelayanan yang menyebabkan biaya tinggi dan lainnya. Rendahnya kinerja birokrasi pelayanan publik disebabkan oleh berbagai faktor rendahnya kapabilitas, profesionalisme, dan kompetensi para pejabat birokrasi publik yang bersangkutan. Kinerja birokrasi publik rendah, Wahab (1999:20) melihatnya lebih disebabkan manajemen pelayanan publik di Indonesia amat tidak kompetitif dan tidak sensitif pada persoalan perbaikan kualitas secara menyeluruh.

Dalam rangka meminimalisasi penyakit birokrasi pelayanan yang mampu menyentuh semua dimensi baik sistem, struktur, budaya dan perilaku birokrasi perlu dikembangkan birokrasi berbasis teknologi informasi dan komunikasi seperti, *e-government*, *e-procurement* untuk mempermudah interaksi antara masyarakat dengan pemberi layanan (Dwiyanto, 2011:118). Sedangkan Islamy (1998), dan Zauhar (2002) dalam rangka untuk mengatasi penyakit birokrasi tersebut menyatakan bahwa: “pentingnya mereformasi administrasi atau birokrasi di sektor pelayanan publik agar tumbuh menjadi organisasi pelayanan yang baik sesuai dengan harapan masyarakat. Suatu hal yang amat strategis dalam aspek reformasi birokrasi pelayanan publik adalah aspek kepribadian yang harus ditanamkan pada diri administrator publik yaitu semangat kewirausahaan dan sikap inovatif, sedangkan pada aspek organisasi adalah perampingan dan refungsionalisasi birokrasi yang disesuaikan dengan kebutuhan global dan kepentingan publik”.

Beberapa penjelasan untuk dapat memahami mengapa selama ini pemerintah dan birokrasinya gagal untuk menciptakan kinerja birokrasi pelayanan yang baik atau berkualitas. Salah satunya adalah menggunakan metafora biologi Osborne & Plastrik (1997) yang mengungkapkan lima DNA, kode genetika dalam tubuh birokrasi dan pemerintah yang mempengaruhi kinerjanya. Untuk mengubah insentif ini, dengan menciptakan konsekuensi atas kinerja yang dihasilkan. Kinerja birokrasi akan sangat ditentukan oleh bagaimana caranya kelima DNA dari birokrasi itu dikelola, yaitu misi, akuntabilitas, konsekuensi, kekuasaan dan budaya. Model DNA Osborne & Plastrik (1997) dapat dimaknai bahwa sesungguhnya pengendalian pelayanan publik yang dilakukan adalah

berdasarkan semakin kuat dan terpatrynya pola perilaku para pejabat publik dalam konteks pelayanannya dalam pemerintahan dan birokrasinya.

Dari berbagai literatur menunjukkan bahwa faktor kultur atau budaya birokrasi menjadi domain yang sangat penting dalam proses pelayanan pada masyarakat. Berkeley & Rouse, (2000) mengungkapkan bahwa dalam moralitas birokrasi harus dapat mengembangkan akses yang cukup berarti bagi sejumlah warga masyarakat. Temuan Bo Edvardsson & Bo Enquist (2006) menyatakan persoalan pelayanan publik hendaknya selalu memperhatikan keluhan konsumen mereka dengan jalan meningkatkan kualitas layanan atau ada professional dalam proses pelayanan publik yang dijalankannya.

Berdasarkan berbagai fenomena kinerja birokrasi pelayanan sektor publik tersebut menjadi perhatian kalangan akademik atau peneliti. Seperti hasil penelitian yang dilakukan oleh Triono, (2008), dengan pendekatan kuantitatif menunjukkan bahwa Kompetensi SDM, budaya organisasi dan kepemimpinan merupakan variabel yang berpengaruh signifikan terhadap kinerja organisasi. Kompetensi SDM dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan. Dan pemberdayaan SDM dalam sebuah organisasi harus didukung oleh kebijakan pimpinan. Demikian pula penelitian yang hampir sama yang dilakukan oleh Marzuki, (2008) dengan pendekatan kuantitatif tentang kinerja organisasi pemerintah daerah yang menfokuskan pengaruh variabel budaya organisasi, struktur organisasi dan kepemimpinan organisasi. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa stuktur organisasi, budaya organisasi dan kepemimpinan mempunyai peran yang sangat penting atau pengaruh yang besar terhadap kinerja organisasi.

Kedua penelitian tersebut tidak melihat atau mengukur bagaimana kinerja birokrasi pelayanan sektor publik seperti *input*, output, outcome, *impact*, efesiensi

maupun efektivitas dan faktor-faktor yang penghambat dan pendorong kinerja birokrasi pelayanan dari aspek/indikator karakteristik organisasi (struktur dan inovasi teknologi organisasi), karakteristik lingkungan (eksternal dan internal), karakteristik pekerja, praktek dan kebijakan pimpinan.

Berdasarkan berbagai uraian hasil penelitian tersebut diatas, bahwa aspek kinerja birokrasi pelayanan publik terkait erat dengan budaya organisasi, struktur organisasi, kepemimpinan dan kompetensi SDM atau kinerja aparatur birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Akan tetapi kinerja birokrasi pelayanan juga ditentukan oleh komitmennya, menurut His-An Shi (2006) bahwa mekanisme kinerja aparatur sangat ditentukan oleh komitmen mereka dalam organisasi maupun persepsi pribadinya untuk selanjutnya melahirkan pelayanan yang diinginkan oleh masyarakat atau konsumennya.

Demikian juga penelitian tersebut di atas belum melihat bagaimana pengaruh inovasi teknologi informasi terhadap kinerja birokrasi (organisasi) pelayanan publik. Padahal seperti yang diungkapkan oleh Campo (2002) dalam Aryadi (2008:54) bahwa dengan penerapan teknologi informasi (*e-government*) sebagai bentuk inovasi pelayanan di sektor publik, masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik memperoleh keuntungan antara lain biaya administrasi lebih murah, respon terhadap permintaan dan keluhan masyarakat lebih cepat dan tepat, memudahkan akses ke semua departemen dan level pemerintahan di berbagai daerah, meningkatkan kapasitas pemerintahan. Sedangkan menurut Muluk tipologi inovasi sektor publik meliputi: inovasi sistem, inovasi kebijakan, inovasi metode pelayanan, inovasi proses pelayanan, inovasi produk layanan (Muluk, 2008:45). Kemudian Lundvall (1995) menekankan bahwa sistem inovasi

harus dianggap sebagai sistem sosial, sejak pembelajaran adalah aktivitas yang paling utama dalam proses inovasi dan melibatkan interaksi antara orang-orang.

Demikian pula penelitian yang dilakukan oleh Roland F. Spekle dan Frank H.M. Verbeeten (2014) yang berjudul *The use of performance system in the public sector*, pendekatan kualitatif menganalisis 101 unit organisasi sektor publik di Belanda dengan menggunakan empat variabel, yaitu kinerja, kontraktibilitas, system pengukuran kinerja, dan variable kontrol. Penelitian ini sangat berharga/menjanjikan, namun penelitian hanya menjelaskan efek pengukuran kinerja, bagaimana kontraktibilitas dilakukan, dan bagaimana sistem pengukuran kinerja dilakukan sebab hanya melihat efek penggunaan sistem pengukuran kinerja serta bagaimana kontrol dilakukan, hanya menyebutnya tidak efektifnya kontrol nasional tidak dapat mempertahankan tuntutan universalistik. Belum melihat siapa saja yang melakukan kontrol, bagaimana kontrol publik dan lembaga kontrol resmi bentukan pemerintah.

Demikian juga Adam, Muir, dan Hoque (2014) juga melakukan penelitian yang berjudul *measurement of sustainability performance in the public sector*. penelitiannya menggunakan pendekatan kuantitatif dengan mengukur kinerja dan praktek pelaporan dari 51 departemen Negara bagian/teritori dan federal di Australia, dengan ukuran yang digunakan *outputs*/keluaran (ukuran kuantitas layanan yang diberikan), *cost*/biaya (proses efisiensi dan ukuran kualitas, aktivitas/proses (ukuran kegiatan/proses), *customer* (kepuasan pelanggan) *outcomes*/hasil (ukuran hasil yang terjadi, *inputs*/masukan (kegiatan yang direncanakan). Penilaian kinerja menggunakan skala likert 1 (terendah, sedikit, sebatas) sampai tertinggi 5. Hasil penelitiannya menjanjikan dari berbagai indikator rata mean rank diatas 3 (dari skala). Namun penelitian ini hanya melihat

secara kuantitatif belum melihat secara mendalam misalnya bagaimana *impact* kinerjanya terhadap publik atau komunitas tertentu, dan bagaimana efektivitasnya, apa faktor yang mendorong ataupun yang menghambat kinerja birokrasi tersebut.

Selain itu birokrasi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan harus berusaha memberikan kesempatan kepada publik untuk memilih (*public choice*), ataupun mengontrol pelayanan sehingga terwujudnya suatu pelayanan yang berorientasi pada masyarakat (*community orientation*), (Islamy, 1984; Osborne and Gaibler, 1992; Al Gore, 1993, Morgan, C. and Murgatroyd, S, 1994). Sistem pilihan publik sangat tepat diterapkan dalam pelayanan publik, seperti ditegaskan oleh Osborne dan Plastrik (2000), bahwa sistem pilihan publik akan dapat berjalan dengan baik dalam menunjang peningkatan kualitas pelayanan publik. Bahkan menganjurkan agar digunakan sistem pilihan publik yang kompetitif, karena pilihan tanpa ada konsekuensi tidak akan menciptakan daya dorong yang signifikan. Dengan pilihan publik mendorong penyelenggara pelayanan publik dalam hal ini pemerintah berusaha meningkatkan akuntabilitas kinerja pelayanan yang baik. Bahkan Islamy (2002) menyebutkan bahwa salah satu tanggung jawab pemerintah adalah memberikan jaminan pelayanan yang baik dan berkualitas (*total quality assurance*) bagi seluruh rakyatnya. Sesuai dengan paradigma *Good Governance*, *New Public Service* dan Pelayanan Sepenuh hati menurut Patton (Harapan, 2013), pemerintah yang baik itu adalah pemerintahan yang dapat memberikan pelayanan yang memuaskan masyarakatnya.

Langkah strategis yang dilakukan oleh pemerintah untuk mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*) seperti yang diamanatkan UUD 45 antara lain

melakukan kebijakan desentralisasi dengan instrumen berupa UU No. 22 Tahun 1999 jo UU. Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian diperbaharui dengan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dengan desentralisasi tersebut dengan tujuan antara lain meningkatkan pelayanan publik dengan pemerintah banyak menyerahkan urusan pelayanan publik kepada pemerintah Daerah baik Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota. Maksud pemberian otonomi kepada daerah adalah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Kebijakan desentralisasi di Indonesia ini sejalan dengan pemikiran Tumer dan Hulme (1997) dan Smith (2012). Tumer dan Hulme (1997) mengungkapkan bahwa desentralisasi telah menjadi pilihan hampir semua negara, tanpa kecuali negara berkembang. Pilihan kebijakan desentralisasi ini terjadi karena organisasi besar tidak mampu lagi memperoleh kinerja yang baik. Persoalan wilayah yang luas dan kompleks, menyulitkan pemerintah pusat untuk memberikan pelayanan yang cepat dan tepat kepada masyarakat. Smith (2012) lebih melihat tujuan kebijakan desentralisasi yang menyatakan bahwa: "desentralisasi diharapkan memperkuat akuntabilitas (tanggungjawab), ... , membawa pemerintah lebih dekat kepada masyarakat, dan desentralisasi menyediakan pelayanan-pelayanan lebih baik terhadap kelompok masyarakat".

Di era desentralisasi pelayanan publik memiliki peran yang sangat penting seperti yang diungkapkan oleh Hartley et al, 2008:3) bahwa: "pelayanan publik memiliki peran sentral berbagai aspek kehidupan, berfungsi menjaga eksistensi serta pertumbuhan masyarakat, bangsa dan negara". Dengan melalui pelayanan

publik dapat mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat seperti apa yang dicita-citakan negara Indonesia.

Demikian pula agar pelayanan publik berjalan efektif dan efisien maka pemerintah membuat regulasi, yaitu UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, tertuang pada bagian kedua, pasal 4 yang menyebutkan bahwa:

“Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan”.

Pentingnya pelayanan publik di era desentralisasi ini telah menjadi perhatian Pemerintahan dengan melahirkan undang-undang pelayanan publik, begitu pentingnya pelayanan publik dijelaskan pada bagian umum penjelasan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menyatakan bahwa:

“Negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administrasi”.

Pelayanan publik seperti yang diungkapkan dalam undang-undang tersebut dapat meliputi pelayanan barang dan jasa, pelayanan administratif seperti KTP, izin gangguan (HO), ijin mendirikan bangunan (IMB) dan pelayanan ijin usaha perdagangan (SIUP) dan sebagainya. Kemudian agar pelayanan publik berjalan efektif dan masyarakat dapat berperan aktif untuk melakukan kontrol atas pelayanan publik, maka pemerintah membuat UU No. 37 Tahun 2007 tentang Ombudsman, yang ditugaskan untuk mengawasi pelaksanaan pelayanan publik. Tidak berhenti disitu agar berbagai undang-undang tersebut lebih operasional maka Pemerintah Melalui Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara membuat

suatu keputusan berupa pedoman agar pelayanan publik menjadi lebih baik, yaitu Keputusan MENPAN No. 63 Tahun 2003 dijelaskan bahwa untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang baik, harus memenuhi beberapa prinsip, kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, dan kenyamanan.

Berbagai langkah strategis pemerintah lainnya untuk mengubah perilaku birokrasi agar kinerja birokrasi pelayanannya menjadi lebih baik telah dibuat UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Demikian juga dengan dua (2) instruksi Presiden, yaitu Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintahan Kepada Masyarakat dan Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan. Masih banyak lagi instrumen lainnya yang pada dasarnya agar kinerja birokrasi pelayanan publik semakin berkualitas. Namun sayangnya, tidak menjadi serta merta kinerja birokrasi pelayanan publik menjadikan berkualitas, masih saja banyak terjadi gap pelayanan, yaitu keluhan publik sebagai pengguna layanan yang merasakan pelayanannya tidak memuaskan, seperti terjadi pengaduan terhadap kinerja birokrasi pelayanan publik di BPPT atau sekarang berubah nomenklaturnya menjadi DPMPTSP (Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu satu Pintu) Kabupaten Sidoarjo sejak tahun 2011 sampai 2015 sebanyak 216 pengaduan, yang masing-masing tahun 2011 sebanyak 10 pengaduan, tahun 2012 sebanyak 31, tahun 2013 sebanyak 44, tahun 2014 sebanyak 39 dan tahun 2015 sebanyak 92 pengaduan (BPPT/DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo 2016).

Berbagai regulasi yang merupakan langkah strategis sebagai jawaban atas tuntutan reformasi dibidang pelayanan publik telah menghasilkan UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang kemudian ditindak lanjuti dengan PP (Peraturan Pemerintah) RI 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Undang-undang tersebut mengisyaratkan bahwa pemerintah bersungguh-sungguh agar pelayanan publik terlaksana dengan baik terutama pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah daerah sebagai konsekuensi logis kebijakan desentralisasi. Dalam penjelasan umum UU No. 25 tahun 2009 menyatakan bahwa “penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administrasi”. Berdasarkan PP No. 96 Tahun 2012 tersebut pasal 11 ayat (1) menyatakan bahwa Penyelenggara dapat menyelenggarakan sistem pelayanan terpadu. Dan pasal 11 ayat (2) menyatakan bahwa penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan di lingkungan kementerian/lembaga, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan/atau kecamatan. Kemudian PP No. 96 Tahun 2012 pasal 11 ayat (2) menyatakan bahwa penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu satu pintu wajib dilaksanakan untuk jenis pelayanan perizinan dan nonperizinan bidang penanaman modal.

Implikasi dari UU 25 tahun 2009 adalah salah satunya pelayanan publik diserahkan kepada pemerintah daerah yang salah satunya soal pelayanan SIUP (Surat Izin Usaha Perdagangan). Kemudian untuk menindaklanjuti PP No. 96 Tahun 2012 tersebut Menteri Perdagangan menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 36/M-DAG/PER/9/2007 tentang Penerbitan SIUP. Dengan diterbitkan Peraturan Menteri Perdagangan tersebut menegaskan

bahwa kewenangan penerbitan SIUP diserahkan kepada Gubernur untuk DKI Jakarta dan Bupati/Walikota di seluruh Indonesia.

Dengan demikian SIUP merupakan produk dari pelayanan perijinan yang mempunyai nilai yang sangat penting bagi pengusaha. Bagi pengusaha, SIUP merupakan legalitas usaha, dapat mendapatkan akses perbankan, jaminan keamanan, keberlangsungan usaha, dan menjalin kemitraan dengan pengusaha lain maupun pemerintah. Bagi masyarakat SIUP memberikan manfaat terbukannya lapangan kerja. Di lain pihak, pemerintah dapat mengendalikan atau pengawasan, bermanfaat sebagai pendataan dan pembinaan, sebagai sumber pendanaan atau pendapatan untuk kegiatan pembangunan.

Dengan kepemilikan SIUP dapat memberikan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangannya dunia usaha. Dapat membuka lapangan pekerjaan dan dapat mendorong aktivitas produksi usaha, dan dapat berdampak pada perluasan penerima pajak daerah dan pusat. Penelitian Bank Dunia pada tahun 2012 membuktikan bahwa kemudahan dalam memperoleh izin usaha berkontribusi terhadap perdagangan yang lebih kuat dan akses permodalan lebih mudah, sehingga usaha perdagangan semakin berkembang. SIUP menjadikan salah satu instrumen untuk membangun sinergi dan iklim usaha yang kondusif. Di lain pihak SIUP juga dapat menjadi sumber pendapat daerah untuk membiaya berbagai kegiatan pembangunan daerah.

Untuk memudahkan masyarakat untuk mengakses pelayanan, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan sebuah regulasi Permendagri No. 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Hal ini dimaksudkan menyederhanakan pelayanan perizinan yang kemudian diperkuat oleh Surat Edaran Men Pan No.10/M.PAN/07/2005 tentang Prioritas Peningkatan

Kualitas Pelayanan Publik. Kemudian dalam rangka untuk mencapai kinerja birokrasi yang optimal, pemerintah telah mengeluarkan sebuah instrumen indikator kerja utama di lingkungan instansi pemerintah berupa Permenpan No.PER/09/M.PAN/5/2007 tentang Pedoman Umum Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Instansi Pemerintah. Pasal 3 menyebutkan bahwa setiap instansi pemerintah wajib menetapkan indikator kinerja utama. Maksud kinerja utama adalah ukuran keberhasilan dari suatu tujuan dan sasaran strategis organisasi. Upaya lain untuk meningkatkan kinerja aparatur birokrasi, seperti Keputusan LAN Nomor: 239/IX/6/8/2003, menyebutkan bahwa perencanaan kinerja merupakan proses penetapan kegiatan tahunan dan indikator kinerja berdasarkan program, kebijakan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam rencana strategik. Mengukur prestasi kerja indikator empiris dengan menggunakan kecakapan dalam bekerja, pengalaman, ketrampilan, kualitas serta kuantitas dari hasil kerja.

BPPT atau kini nomenklaturnya berubah DPMPTSP (Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu satu Pintu) sebagai bentuk Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sidoarjo tentunya mempunyai rencana strategis (Renstra) yang akan diwujudkan ke depan. BPPT/DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo telah mempunyai Rencana Strategis (Renstra) yang telah disusun tahun 2016 sampai dengan tahun 2021. Renstra tersebut adalah bertujuan: 1. Terwujudnya kualitas pelayanan perijinan dan penanaman modal terhadap Pelayanan DPMPTSP; 2. Meningkatnya potensi dan peluang investasi daerah (Rencana Strategis DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo Tahun 2016-2021).

Berkaitan dengan penelitian disertasi yang lebih difokuskan pada unit analisis kinerja birokrasi pelayanan dalam sektor publik dalam penyelenggaraan

penerbitan SIUP. Sedangkan Renstra 1 (pertama), yaitu terwujudnya kualitas pelayanan perijinan dan penanaman modal terhadap Pelayanan DPMPTSP dengan indikator kinerja tujuan/utama adalah Survey Kepuasan Masyarakat (SKM) dengan sasaran target tahun 2016 sebesar 82,20, tahun 2016 sebesar 62,40, tahun 2018 sebesar 82,60, tahun 2019 sebesar 82,80, tahun 2020 sebesar 83,00 dan tahun 2012 sebesar 83,20.

Tabel 1.1. Rekapitulasi Penerbitan Ijin Tahun 2009-2015

No	URAIAN	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Jumlah total penerbitan izin	8.536	12.865	13.624	13.680	12.191	13.852	16.055
2	Jumlah penerbitan Ijin tepat waktu	8.396	12.690	13.452	13.598	12.174	13.848	16.054
3	Jumlah keterlambatan penerbitan ijin	142	175	172	82	17	4	1
4	Prosentase penerbitan izin tepat waktu	98,34	98,64	98,74	99,40	99,86	99,98	99,99
5	Prosentase keterlambatan	1,66	1,36	1,26	0,60	0,14	0,02	0,01

Sumber: berbagai sumber data sekunder diolah

Cara mencapai tujuan dan sasaran tersebut melalui strategi kebijakan dengan meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik (Public Service Excelent) khususnya prioritas peningkatan pelayanan publik melalui PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu), sedangkan programnya peningkatan pelayanan perijinan (Rencana Strategis DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo Tahun 2016-2021). Terkait dengan pelayanan di DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo, masih ada kelemahan pelayanan, yaitu terdapat keterlambatan pelayanan (lihat tabel rekapitulasi penerbitan ijin 2009-2015).

Kondisi pelayanan yang masih adan keterlambatan atau tidak tepat waktu pelayanan menunjukkan gap pelayanan. Gap terjadi antara harapan masyarakat yang menghendaki pelayanan yang cepat sesuai dengan waktu yang telah ditentukan dalam realitasnya masih ada keterlambatan pelayanan perijinan.

Demikian pula masih adanya gap antara normatif dengan realitas keterlamabatan kecepatan penyelesaian.

Tabel 1.2. Jumlah Pelaku Usaha Yang Memiliki SIUP Tahun 2010-2014

No	Jenis Usaha	Pelaku Usaha (unit)	Memiliki SIUP	Prosentase
1	Usaha mikro	154.892	350	0,23
2	Usaha Kecil	14.836	1.963	13,23
3	Usaha Menengah	*	708	*
4	Usaha besar	*	812	*
	Jumlah/Total	169.728	3.833	13,46

Sumber: Diskoperindag & ESDM, BPS, DPMPTSP Sidoarjo, 2016

Ada persoalan dengan pemilikan SIUP yang tidak sebanding dengan banyaknya jumlah pelaku usaha mikro, kecil, menengah yang ada di Kabupaten Sidoarjo. Pelaku usaha di Kabupaten Sidoarjo sangat banyak jumlahnya namun mereka yang memiliki SIUP masih kecil prosentasenya. Berdasarkan data Diskoperindag & ESDM Kabupaten Sidoarjo pada tahun 2015 terdapat 154.892 unit usaha mikro, usaha kecil sebanyak 14.836, usaha menengah tidak ditemukan, berapa unit dan usaha besar tidak ketemuan pula.

Dalam kaitannya pelaku usaha baik usaha mikro, kecil, menengah yang masih banyak belum memiliki SIUP tentunya tidak menguntungkan Kabupaten Sidoarjo sebagai Kabupaten perdagangan dan industri. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja pelayanan perijinan belum bekerja maksimal, dan tidak ada target pencapaian dalam setiap tahun berapa SIUP yang harus diselesaikan. Tidak adanya target pencapaian SIUP ini diakui oleh Kasub Bagian Perencanaan dan Pelaporan, Dewi Kartikawati W, dengan menyatakan bahwa:

“Dalam pelaksanaan pelayanan perijinan SIUP di DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo tidak ada target yang harus dicapai dalam setiap tahunnya. Oleh karena itu pelaku usaha atau masyarakat siapa saja yang datang untuk mengurus SIUP, akan dilayaninya dengan sebaik-baiknya”. (wawancara, 13 Mei 2016).

Oleh karena itu dengan melihat masihnya minimnya kepemilikan SIUP bagi pelaku, harus dilakukan upaya yang sungguh-sungguh agar pelaku usaha tertib dan taat hukum dengan memiliki SIUP apalagi nilai investasi di Kabupaten Sidoarjo cukup besar dengan total nilai seluruhnya pada tahun 2014 saja sebanyak Rp 14.075.586.971.410,- Demikian juga pada tahun 2015 realisasi investasi PMA-PMDN (fasilitas dan non fasilitas Kabupaten Sidoarjo sampai dengan bulan September 2015 dengan jumlah total sebanyak 4.027 unit usaha, dengan nilai investasi (Rp) sebesar 22.881.917.075.238 dengan tenaga kerja sebanyak 65.448 orang (<http://www.perijinan.sidoarjokab.go.id>), diakses 6/6/2016

Kondisi empirik di wilayah Kabupaten Sidoarjo pelaku usaha utamanya usaha mikro, kecil dan menengah masih banyak yang belum memiliki SIUP. Hal ini kemungkinan disebabkan oleh karena beberapa hal yang menghambat untuk meningkatkan kinerja pelayanan yang antara lain kurangnya jumlah pegawai, kurangnya pendidikan dan pelatihan pegawai, minimnya sosialisasi program perijinan, dan kesejahteraan pegawai, terbatasnya kewenangan institusi, belum terlaksananya visi strategik untuk mencapai target pelayanan.

DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo tidak mempunyai kewenangan untuk mengadakan diklat maupun pendidikan lanjutan untuk meningkatkan kapasitas pegawai. Selain itu DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo tidak mempunyai kewenangan untuk menempatkan pegawai yang sekiranya tepat sesuai dengan keahliannya (pendidikan maupun kemampuannya) dalam jabatan struktural maupun staf, dan kewenangannya sangat terbatas. Kondisi ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Kasubag TU dan Kepegawaian DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo menyatakan bahwa:

“Penempatan pegawai di DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo terutama untuk pejabat struktural maupun staf yang mempunyai kewenangan adalah

Badan kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sidoarjo berdasarkan masukan dari Baperjakat (Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan). DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo hanya menerima pejabat struktural maupun pegawai yang ditempatkan oleh Badan Kepegawaian daerah (BKP). Sedangkan DPMPTSP tidak terlibat dalam Baperjakat tersebut, kewenangan yang dimiliki oleh DPMPTSP hanya sebatas memutar atau menempatkan staf yang sudah ada di DPMPTSP saja. Selain itu di DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo tidak mempunyai kewenangan untuk mengadakan pendidikan dan pelatihan (Diklat) maupun pendidikan lanjutan untuk meningkatkan kapasitas pegawai. Selama ini pegawai DPMPTSP tidak pernah ada diklat khusus untuk memberikan pelayanan” (Wawancara, 5 September 2016).

Penempatan pegawai struktural maupun staf di DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo inilah menjadi problem tersendiri karena keterbatasan kewenangan, tidak mempunyai keleluasaan atau kewenangan untuk menempatkan orang-orang yang benar-benar mampu yang dapat mendukung kinerja pelayanan publik di bidang perijinan.

Dalam kaitannya dengan hambatan pelayanan, di DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo pengguna pelayanan dalam mengurus perijinan SIUP masih banyak memakai jasa orang lain, apakah memakai jasa notaris, ataupun memakai calo. Kondisi di lapangan ini dibuktikan dengan hasil wawancara dengan seorang perwakilan dari kantor Notaris berinisial AM yang mengurus SIUP para pengusaha, yang menyatakan bahwa: ”masyarakat Sidoarjo terutama pengusaha dalam mengurus SIUP masih saja banyak yang menggunakan jasa pelayanan Notaris dan mereka lebih senang memakai jasa notaris yang penting cepat selesai”(wawancara, 31/5/2016). Demikian juga masyarakat dalam mengurus SIUP masih saja menggunakan jasa calo, menurut pengakuan seorang calo menggunakan calo lebih cepat dan tidak ribet (wawancara, 22 Juni 2016). Demikian pula masih ada *gap* antara normatif dengan empirik, yaitu adanya pengaduan yang secara resmi oleh Efendi pada tanggal 1 Juni 2015 melalui media pengaduan P3M Online (Program Aplikasi Pelayanan Pengaduan Masyarakat)

mengadukan bahwa DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo sering menarik pungli kepada setiap warga yang mengurus SIUP (setiap akan mengambil SIUP yang sudah jadi warga selalu di suruh ke lantai 2, ternyata di lantai 2 ditarik uang tanpa kwitansi).

Kondisi ini mencerminkan apa yang dikemukakan Subarsono (dalam Dwiyanto, 2005:159) yang menyatakan bahwa:

“Berbagai fenomena buruknya pelayanan publik dapat disaksikan dalam berbagai kasus, seperti pengurusan sertifikat tanah, surat izin mendirikan bangunan, izin investasi, dan sebagainya. Meluasnya praktek KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme) dalam tubuh birokrasi publik semakin memudahkan upaya perbaikan birokrasi itu sendiri. Praktek KKN telah melahirkan pelayanan publik yang bersifat diskriminatif, karena pelayanan hanya diberikan kepada mereka yang mampu membayar”.

Tabel 1.3. Rekapitulasi Jumlah Pengaduan Tahun 2011-2015

No	Uraian Media Aduan	Jumlah Pengaduan				
		2011	2012	2013	2014	2015
1	Pengaduan langsung	5	2	10	8	4
2	Pengaduan melalui situs perijinan	3	14	30	15	2
3	Form sara/surat tertulis	-	-	2	6	5
4	Pengaduan melalui P3M	2	2	15	15	12
5	SMS Gateway	-	-	-	2	50
6	Konfirmasi data	-	-	-	-	19
	Jumlah	10	31	44	39	92

Sumber: DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo

Pengguna pelayanan masih banyak yang menggunakan biro jasa, kemungkinan hal ini dikarenakan jarang nya program sosialisasi dan program pelatihan pegawai yang diselenggarakan oleh DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo. Sehingga hal ini akan menyebabkan masyarakat pengguna pelayanan belum tahu tentang prosedur pelayanan perijinan, sehingga enggan untuk mengurus sendiri perijinan. Kurangnya sosialisasi terkait dengan program pelayanan perijinan diakui oleh Kasubag. Perencanaan dan Pelaporan yang menyatakan bahwa:

”program sosialisasi perijinan di DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo sekarang ini untuk tahun 2016 sudah tidak ada lagi dihentikan, tahun-tahun sebelumnya memang diadakan sosialisasi 2 (dua) kali dalam setahun. Tempat sosialisasi waktu itu adalah di kecamatan yang ada di Kabupaten Sidoarjo yang berjumlah 18 (delapan belas) dan di tempat-tempat pusat perbelanjaan”. (Wawancara, 14 Juni 2016).

Kinerja Pelayanan perijinan di DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo masih kurang baik dengan dibuktikan banyak dikuasai perantara. Sebagai bukti masyarakat masih banyak yang menggunakan perantara dalam mengurus ijin yang diungkapkan oleh berbagai pihak. Seperti media massa mengungkapkan bahwa sebagian besar pemodal masih menggunakan jasa dalam mengurus dokumen perijinan Praktek percaloan dikemas sedemikian rupa sehingga menjadi bisnis yang legal. Dengan cara, para calo mendirikan biro jasa pengurusan ijin dan umumnya pengelola atau pemilik jasa adalah para pengacara yang punya ijin praktik resmi (<http://www.Surabaya Post.nasional.new.viva.co.id>, diakses 6/5/2016).

Pernyataan berbagai mantan pejabat dan hasil wawancara dengan berbagai pihak menguatkan kondisi empirik maraknya percaloan di DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo. Mantan Kepala BPPT/DPMPTSP Sidoarjo, mengungkapkan bahwa sebagian besar pemodal masih menggunakan jasa calo dalam mengurus izin, sekitar 80 persen memakai calo (Surabaya Pos, 10/12, 2014). Demikian pula pihak Mantan Bupati Sidoarjo Win Hendrarso pernah menegaskan bahwa perda yang berlaku tidak melarang adanya praktik percaloan dalam proses perizinan tersebut dan pernah mendiskusikan untuk mencari solusi pencegahan, tapi tidak ada jalan keluarnya (Surabaya Pos, 10/12, 2014). Ketika peneliti wawancara seorang staf notaris berinisial Arif MP menyatakan bahwa: “sampai sekarangpun banyak pengusaha maupun masyarakat yang lainnya mengurus perijinan

memakai jasa orang lain, baik melalui notaris maupun biro jasa lainnya” (wawancara, 7 Juni 2016). Demikian juga hasil wawancara dengan Sekretaris DPMPSTSP Kabupaten Sidoarjo, membenarkan bahwa kebanyakan pengguna pelayanan perijinan kebanyakan masih menggunakan jasa orang lain, dengan menyatakan bahwa mereka yang mengurus perijinan lebih kurang 75% menggunakan perantara”. (wawancara, 6 Juni 2016).

Kinerja birokrasi pelayanan dalam mengurus SIUP di Kabupaten Sidoarjo masih belum baik ditunjukkan pengguna layanan dalam mengurus kelengkapan dokumen perijinan utamanya Surat Keterangan Domisili Usaha (SKDU) harus melibatkan struktur pemerintahan terbawah, yaitu RT, RW dan kelurahan/desa yang memerlukan waktu yang lama, dan membutuhkan jenjang hierarkhis yang panjang dan tentunya berimplikasi pada kinerja yang rendah, dengan berbagai indikatornya. Kondisi ini nampaknya masih sama apa yang diungkapkan oleh Dwiyanto (2005) bahwa struktur pemerintahan secara vertikal sangat panjang dari pemerintah Kabupaten/Kota samapi RT dan RW. Struktur birokrasi pemerintahan seperti ini tentu tidak sesuai dengan kondisi, sosial dan politik sekarang.

Kondisi ini mengindikasikan bahwa pengguna layanan DPMPSTSP Kabupaten Sidoarjo masih ada persoalan (*gap*) dalam mengurus dokumen-dokumen perijinan. Secara normatif menurut Permendag No. 36/M-DAG/PER9/2007 menggratiskan biaya untuk penerbitan SIUP, namun pada setiap daftar ulang lima tahun sekali dikenakan biaya: SIUP Kecil paling banyak Rp 100.000,- (seratus ribu rupiah), SIUP Menengah paling banyak Rp. 150.000,- (seratus lima puluh ribu rupiah) dan SIUP besar paling banyak Rp. 300.000,- (tiga ratus ribu rupiah).

Secara empirik bahwa kinerja birokrasi DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo masih belum baik. Hal ini diindikasikan dari hasil wawancara dengan Kepala Bidang Perijinan Usaha yang dapat disimpulkan bahwa tidak ada target pelayanan SIUP berapa jumlah (kuantitas) yang harus diselesaikan dalam kurun waktu tertentu, dan tidak ada perencanaan untuk mencapai target. Pelayanan perijinan SIUP mengalir, siapa yang datang dilayani (Wawancara, 28/11/2016). Demikian pula berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa pengguna pelayanan SIUP bahwa tingkat pencapaian kinerja organisasi pelayanan secara kualitatif masih tidak baik, yaitu masih ada keterlambatan waktu pelayanan dan aparatur pelayanan masih kurang ramah, tidak memberikan salam, senyum dan sapa kepada pengguna pelayanan SIUP.

Tingkat pencapaian kinerja organisasi DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo secara kuantitatif maupun kualitatif masih banyak kekurangannya yang ditunjukkan antara lain dari beberapa hal, yaitu banyaknya pengaduan terhadap pelayanan perijinan, dan masyarakat pelaku usaha menggunakan biro jasa dalam mengurus dokumen ijin usaha perdagangan (SIUP), tidak adanya target pencapaian secara kuantitatif yang harus diselesaikan dalam kurun waktu tertentu, ada keterlambatan pelayanan, dan masih banyaknya pelaku usaha terutama usaha mikro, kecil, pelaku usaha menengah belum memiliki SIUP dan lain-lain mengindikasikan bahwa:

- 1) Tidak adanya target pencapaian SIUP dalam kurun waktu tertentu yang harus diselesaikan dan mengakibatkan masih banyaknya masyarakat terutama pelaku usaha, baik itu usaha mikro, kecil, pelaku usaha menengah belum memiliki SIUP membuktikan atau mengindikasikan bahwa pelayanan publik utama SIUP DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo belum menunjukkan efektivitas

pelayanan. Tidak adanya target pencapaian pelayanan mengindikasikan belum sepenuhnya diterapkannya visi strategik (*strategic vision*) secara bersungguh-sungguh.

- 2) Adanya keterlambatan waktu penyelesaian pelayanan dan aparatur pelayanan yang kurang ramah mengindikasikan secara teoritis dan normatif yaitu Kepmenpan No. 63 Tahun 2003 adanya *gap* dengan harapan dengan senyatanya.
- 3) Masih ada pengaduan masyarakat pengguna pelayanan, menunjukkan adanya *gap* antara harapan pengguna layanan dengan pelayanan yang diterima dari DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo. Kondisi ini berarti belum adanya kepatuhan terhadap standar pelayanan, prosedur pelayanan, waktu dan biaya pelayanan yang telah ditentukan serta belum terjadinya transparansi pelayanan.
- 4) Tidak adanya kewenangan untuk menempatkan pegawai secara struktural sesuai dengan kemampuan atau kapasitas pegawai menunjukkan lembaga tersebut tidak independen dan masih tergantung pada lembaga lain, sehingga dalam rangka untuk meningkatkan profesionalisme pegawai terhambat.
- 5) Tidak adanya pendidikan dan pelatihan bagi pegawai di bidang pelayanan dan tidak adanya kewenangan untuk mengadakan diklat peningkatan kapasitas pelayanan menunjukkan adanya kebuntuan peningkatan kapasitas pelayanan. Kondisi ini menunjukkan kurang konsisten dalam menjalankan misi DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo yang khususnya misi mewujudkan kompetensi aparatur pelayanan perijinan dan penanaman modal menjadi tenaga trampil (profesional) dalam bidangnya.

- 6) Banyaknya pengguna pelayanan yang menggunakan biro jasa, baik itu notaris, konsultan maupun calo perorangan menunjukkan belum terciptanya *trust* (kepercayaan) masyarakat sebagai pengguna pelayanan terhadap penyedia layanan dalam hal ini adalah DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo. Padahal *trust* (kepercayaan) adalah merupakan modal sosial bagi terciptanya hubungan antara masyarakat sebagai pengguna layanan dan pihak penyedia layanan. Hal ini mengindikasikan dalam pelayanan belum mencerminkan prinsip transparansi, efisiensi dan efektivitas pelayanan. Hal ini berimplikasi terhadap terakumulasinya banyaknya UMKM yang belum memiliki SIUP sekitar 168.237 Unit Usaha.
- 7) Selain itu pengguna layanan banyak menggunakan biro jasa (notaris, konsultan, calo) dalam mengurus SIUP, banyaknya pelaku usaha mikro, kecil, menengah belum memiliki SIUP dan banyaknya aduan ataupun keluhan atas pelayanan mengindikasikan kompetensi pelayanan belum baik.
- 8) Secara empirik masih banyaknya pelaku usaha yang belum memiliki ijin usaha (SIUP) utamanya usaha mikro, kecil, dan usaha menengah menunjukkan atau mengindikasikan bahwa penyedia pelayanan belum efektif dalam memberikan pelayanan SIUP di Kabupaten Sidoarjo. Padahal kehadiran efektivitas (*effectiveness*) dalam memberikan pelayanan sangat diperlukan. Kondisi ini dapat disebabkan karena faktor belum hadirnya atau tidak efektifnya komunikasi yang dibangun antara pelaku usaha dengan pemberi pelayanan.

Dari berbagai kondisi yang telah diuraikan pada latar belakang masalah tersebut di atas telah mendorong peneliti untuk melakukan penelitian berkaitan dengan kinerja birokrasi pelayanan SIUP. Sebab selama ini kinerja birokrasi

selaku penyelenggara pelayanan publik di bidang perijinan penerbitan SIUP mengalami dinamika, tuntutan publik sebagai pengguna layanan yang semakin berkembang kebutuhannya.

1.2. Perumusan Masalah

Adapun perumusan masalah dalam penelitian disertasi Kinerja Birokrasi dalam Pelayanan Sektor Publik sebagai berikut:

- (1) Bagaimanakah kinerja birokrasi pelayanan dalam menyelenggarakan penerbitan SIUP?
- (2) Faktor-faktor apa saja yang mendorong dan menghambat kinerja pelayanan dalam menyelenggarakan penerbitan SIUP?
- (3) Bagaimanakah kualitas pelayanan dalam menyelenggarakan penerbitan SIUP di Kabupaten Sidoarjo?
- (4) Bagaimanakah model rekomendasi dalam rangka peningkatan kinerja birokrasi pelayanan sektor publik dalam menyelenggarakan penerbitan SIUP?

1.3. Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan perumusan masalah yang telah disebutkan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- (1) Untuk mendeskripsikan dan menganalisis kinerja birokrasi pelayanan perijinan dalam menyelenggarakan penerbitan SIUP
- (2) Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor yang mendorong dan menghambat kinerja pelayanan dalam menyelenggarakan penerbitan SIUP.
- (3) Untuk mendeskripsikan dan menganalisis kualitas pelayanan dalam menyelenggarakan penerbitan SIUP.

- (4) Dalam rangka untuk mengembangkan model kinerja pelayanan yang ideal dalam rangka peningkatan kinerja pelayanan publik dalam penyelenggaraan penerbitan SIUP.

1.4. Manfaat Penelitian

Sebagai hasil penelitian ini ada dua (2) manfaat yang diperolehnya, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

- (1) Manfaat secara teoritis, bahwa penelitian ini merupakan pengembangan ilmu administrasi publik, sebagai penghubung antara pemerintah dengan masyarakatnya yang dilayaninya. Oleh karena itu penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi secara akademik dalam rangka untuk mengembangkan konsep, pemikiran di bidang administrasi publik khususnya berkaitan dengan kinerja pelayanan publik.
- (2) Manfaat secara praktis, bahwa penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai input, pertimbangan dan evaluasi terhadap birokrasi pelayanan publik bidang perijinan guna menunjang tercapainya kinerja pelayanan publik yang baik dan berkualitas yang dapat memuaskan semua pihak. Selain itu penelitian ini dapat dimanfaatkan bagi peneliti lain yang tertarik untuk meneliti ruang lingkup atau yang memfokuskan penelitian terhadap persoalan birokrasi pelayanan publik.