



**ADMINISTRASI NEGARA DAN KUALITAS PELAYANAN  
PUBLIK**

**Pidato Pengukuhan**

**Diucapkan pada Upacara Peresmian Penerimaan  
Jabatan Guru Besar Madya Ilmu Administrasi Negara  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro  
Di Semarang pada Tanggal 29 November 1997**

**Oleh :  
Y. Warella**

## ADMINISTRASI NEGARA DAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Yang saya hormati :

Rektor/ Ketua Senat Universitas Diponegoro  
Para Anggota Dewan Penyantun Universitas Diponegoro  
Para Anggota Senat/ Dewan Guru Besar Universitas Diponegoro  
Para Pembantu Rektor Universitas Diponegoro  
Para Dekan dan Pembantu Dekan di lingkungan Universitas  
Diponegoro  
Para Ketua dan Sekretaris Lembaga di lingkungan Universitas  
Diponegoro  
Para Dosen di lingkungan Universitas Diponegoro  
Para Karyawan Administrasi di lingkungan Universitas Diponegoro  
Para Alumni Universitas Diponegoro  
Para Mahasiswa Universitas Diponegoro  
Para Tamu Undangan Sekalian,

Marilah kita bersama-sama memanjatkan puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa karena hanya atas berkah dan karunianya kita semua berkesempatan untuk memenuhi undangan Rektor/ Ketua Senat Universitas Diponegoro untuk menghadiri Rapat Senat Terbuka pada pagi hari ini. Dalam kesempatan yang berbahagia ini saya diberi kesempatan untuk menyampaikan pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Madya dalam mata pelajaran Ilmu Administrasi Negara pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Pidato pengukuhan ini merupakan suatu *moral obligation* yang harus dipenuhi dalam rangka penerimaan jabatan fungsional akademik tersebut.

Uraian yang akan saya sampaikan berikut ini berkisar pada disiplin Administrasi Negara dalam kaitannya dengan kualitas pelayanan publik yang

merupakan *raison d'être* dari eksistensi dan *survival* Administrasi Negara itu sendiri. Judulnya adalah "**Administrasi Negara dan Kualitas Pelayanan Publik**". Pilihan judul ini bukan tanpa alasan. Tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik yang berkualitas bukan merupakan hal baru. Masyarakat mengharapkan dalam mengurus kepentingan mereka pada unit-unit pelayanan publik akan memperoleh pelayanan yang mudah, sederhana, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, ramah, manusiawi, terdapatnya kepastian dan kejelasan mengenai prosedur, persyaratan pelayanan, biaya atau tarif yang masuk akal dan pasti atau konsisten, kenyamanan serta keterbukaan. Namun harapan masyarakat ini belum semuanya terpenuhi. Di Kota madya Semarang maupun di pelbagai tempat lain mencuat pelbagai kasus yang menyangkut pelayanan publik seperti masalah pengurusan sertifikat tanah, jembatan timbang, pmngurusan Kartu Tanda Penduduk (KTP), pelayanan air minum, serta masalah retribusi sampah, untuk menyebutkan beberapa kasus saja. Daftar ini masih panjang kalau kita mengikuti media massa cetak maupun elektronik yang setiap hari memunculkan kasus-kasus baru di pelbagai tempat. Administrasi Negara melalui aparatur pemerintah harus menaruh perhatian yang serius dan sungguh-sungguh terhadap kasus-kasus ini, karena salah satu misi utamanya adalah menyediakan barang dan jasa publik dalam jumlah yang cukup dan berkualitas serta penyampaiannya secara memuaskan pada masyarakat.

Pidato pengukuhan ini terdiri dari uraian-uraian tentang:

1. Perkembangan disiplin Administrasi Negara
2. Kualitas Pelayanan Publik
3. Penyempurnaan Aparatur Adminstrasi Negara
4. Pola Pelayanan Umum Untuk Instansi Pemerintah
5. Kemitraan antara Pemerintah dan Swasta
6. Rangkuman.

## PERKEMBANGAN DISIPLIN ADMINISTRASI NEGARA

Administrasi Negara seperti yang kita kenal sekarang telah berkembang kurang lebih selama satu abad yang dimulai ketika terbitnya artikel dari Woodrow Wilson (1887) : "*A Study of Administration*" dalam jurnal *Political Science Quarterly* (Shafritz dan Russell, 1997). Sebenarnya apa yang dilakukan oleh Wilson hanyalah memfokuskan kembali bidang studi ilmu politik yang sedang berkembang. Menurut Wilson ilmu politik seharusnya berkonsentrasi pada hal-hal yang selama ini dilupakan yaitu bagaimana mengelola pemerintahan. Selanjutnya studi administrasi negara tidak hanya berfokus pada masalah-masalah manajemen personalia tetapi juga pada organisasi dan manajemen. Yang lebih penting lagi dalam karyanya tersebut ia memisahkan antara politik dan administrasi. Prinsip ini yang kemudian terkenal dengan Dikotomi Politik - Administrasi.

Namun yang menjadi teks utama administrasi negara adalah tulisan dari Leonard White yang berjudul *Introduction to the Study of Public Administration* (1926) dimana dia mengemukakan alasan-alasan perlunya administrasi negara menjadi suatu disiplin akademik dan profesional. Ada empat asumsi kritis yang membentuk dasar dari studi administrasi negara yaitu :

1. *Administration is a unitary process that can be studied uniformly, at the federal, state, and local levels.*
2. *The basis for study is management, not law.*
3. *Administration is still art but the ideal of transference to science is both feasible and worthwhile.*
4. *Administration "has become, and will continue to be the heart of the problem of modern government."*

Semenjak awal kelahirannya administrasi negara merupakan suatu bidang studi yang bersifat kontroversial. Fokusnya pun selalu berubah-ubah sesuai perubahan masyarakat. Caiden menyatakan bahwa :

*The field of public administration is being constantly transformed. Traditional assumptions are frequently shattered by contemporary happenings. Now, more than at any other time in human history, public administration is in ferment. The subject matter is exploding in all directions. Communal activities subject to political direction are responding fast in response to contemporary needs. New type of public organizations are being created. New techniques and processes for improving the performance of public service delivery are being discovered and adopted. The sheer size of public budgets and public employment continually presents problems. Public laws multiply, as do the individual's contacts with public administration. Naturally, the study tries to keep pace; as it adapts itself to the changing nature of the subject matter, it must experience shifts in emphasis. (Caiden, 1982).*

Dalam nada yang hampir sama Shafritz dan Russell (1997) juga menyatakan bahwa Administrasi Negara sebagai suatu bidang akademis adalah studi tentang seni dan ilmu manajemen yang diterapkan di sektor publik. Namun secara tradisional ia melampaui bidang manajemen dalam *subject matter* nya dengan mencakup juga politik, sosial, budaya dan hukum yang mempunyai pengaruh terhadap bekerjanya lembaga-lembaga publik. Secara inheren administrasi negara bersifat multi disiplin meminjam pelbagai konsep dan teori dari ilmu-ilmu lain seperti politik, sosiologi, administrasi niaga dan ilmu hukum.

Dalam perkembangannya administrasi negara (ANE) telah mengalami beragam peragian intelektual (Wacila 1997). Pertanyaan-pertanyaan mendasar seperti : Apakah ANE dapat merupakan suatu studi independen atau selamanya menjadi bagian dari sesuatu yang lain, sesuatu yang lebih partikularistik dengan teori dasar yang *mapan* ? Seandainya ANE dapat menjadi bidang studi yang independen apa yang merupakan fokus utamanya ? Kesamaan tema apa yang dapat mengikat pelbagai spesialisasinya ? Garis batas apa yang ditarik disekitarnya untuk memisahkannya dari disiplin-disiplin lain ? Atau seperti pertanyaan yang diajukan oleh Caiden ... *Should it exists at all or should it folds up its tents and disappear into the night, leaving behind as few traces as possible ? For a discipline that claims to trace its subject matter to*

*the dawn of civilization when human beings first grouped themselves under the institutionalised, legitimate joint authority to attain common objectives by pooling their collective talents, this intellectual torment is embarrassing.* (Caiden, 1996)

Menurut Caiden hal itu terutama bukan disebabkan karena adanya perubahan perhatian pada fokus ANE, tetapi lebih pada *inferiority complex* dari para pendukungnya serta ketidak pastian karena kritik hebat yang terus menerus dilancarkan yang menyangkut *professional performance*-nya maupun kelemahan akademiknya. Dengan evolusi masyarakat global dan kelambanan pengakuan tentang perlunya ANE yang bersifat makin global, maka fokus ANE terasa kabur dan terkungkung pada pemikiran 'negara administrasi' sebagai instrumen dari aspirasi nasional dan birokrasi publik sebagai satu-satunya penyedia semua barang dan jasa pemerintah. Selama bertahun-tahun esensi ANE hampir tidak pernah berubah, walaupun pelbagai aspek kehidupan masyarakat telah mengalami perubahan besar dengan akselerasi yang terus meningkat.

Caiden menunjukkan bahwa "kesulitan utama bukanlah kehilangan pandangan tentang hutan, karena terlalu berkonsentrasi pada pohon, walaupun pandangan yang sempit juga merupakan *handicap*, tetapi karena ANE telah membiarkan sebagian daerah hutan maupun spesies unggulan dari pelbagai pepohonan utama dipagari dan beralih pemilikan pada disiplin lain." Ia mencontohkan bidang "*public law*", yang telah diambil oleh disiplin ilmu hukum. Semua hukum bersifat publik dan seharusnya menjadi domain dari ANE, namun sayang sekali kesempatan itu hilang karena sebelum ANE menjadi disiplin tersendiri bidang itu telah menjadi bagian studi ilmu hukum, dan karenanya studi ANE juga menjadi bagian dari *public law*. Kejadian yang sama juga terjadi pada bidang lain seperti diplomasi (hubungan internasional), studi tentang pemerintahan (ilmu politik), kemiliteran (*military sciences*) dan porsi dibidang *health sciences, justice, police science, social welfare* serta pelayanan publik lainnya. Yang tersisa sebagian besar

merupakan *public management* dengan berbagai fokus seperti *public policy*, *public-affairs*, *citizenship* dan *governance*. Akhirnya ANE menemukan kembali fokus "kepublikan-nya" dari semua kegiatan kolektif manusia, "public" nya ANE. (Caiden, 1996).

Pelbagai faktor lain juga menyebabkan administrasi negara mengalami hambatan dalam perkembangannya. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah :

1. Mereka yang anti publik *per se* maupun yang anti ANE. Perbedaan kedua kelompok ini adalah, bahwa mereka yang anti publik *per se* adalah mereka yang sama sekali tidak menghendaki kolektivisme dalam bentuk apapun, karena merupakan hambatan bagi perkembangan individu. Mereka yang anti ANE adalah mereka yang mengakui perlu adanya otoritas kolektif, intervensi pemerintah, kepentingan bersama, tetapi hanya pada tingkat minimum termasuk monopoli birokrasi publik dalam penyampaian barang dan jasa publik. Kelompok ini pada masa sekarang telah membentuk '*common cause*' dalam serangan mereka terhadap *administrative state*, perencanaan publik, birokrasi publik, pengeluaran pemerintah, pajak, perusahaan publik, negara kesejahteraan serta subsidi publik pada organisasi-organisasi yang menyediakan pelayanan. "*In short, they want less public administration just because it is public administration*". Mereka lebih menyukai '*private administration*', baik karena preferensi ideologi maupun karena keyakinan bahwa kinerja publik lebih rendah.
2. Secara ideologi pun ANE tidak dapat menghimpun kekuatan. Ekses kolektivisme seperti terjadi dengan faham komunisme maupun sosialisme tidak banyak membantu. Kedua-duanya tidak dapat mentransformasi seseorang menjadi individu yang lebih baik. Eksploitasi kolektif tidak berbeda dengan eksploitasi individu bahkan lebih sulit untuk ditentang. Betapapun baiknya kinerja kolektif, selalu muncul perasaan ketidakberdayaan, ketidakpastian, ketidakpekaan bahkan perhambaan tanpa akhir. Terlebih-lebih lagi kolektivitas ini jarang sekali

menunjukkan kinerja yang baik dan seandainya itu ada, selalu tertinggal dibanding dengan harapan yang selalu meningkat

Secara praktis pun ANE tidak dapat menyaingi *private administration* yang tampaknya lebih *adaptive, fleksibel*, lebih cepat, tekun, saingan, langsung personal, dan akomodatif. Walaupun sebenarnya *private administration* pun tidak terlepas dari *burzupathologies* seperti luring terbuka, kurang akuntabilitas publik, kurang etis, namun mereka cerdik menyembunyikan kekurangan dari publik dan hanya menonjolkan hal-hal yang baik saja. Dan tampaknya publik lebih toleran terhadap kekurangan-kekurangan tersebut dan memberikan penilaian yang lebih *favorable* pada *private administration*. Publik lebih menyadari *public maladministration*, dan karena memberikan terlalu banyak janji yang kenyataannya tidak dapat dipenuhi, publik kecewa. Masalah-masalah seperti kemiskinan, kriminalitas, obat-obatan terlarang, lingkungan hidup, hak-hak asasi manusia masih harus terus diperjuangkan. Kecurangan, penyalahgunaan kekuasaan, kolusi, korupsi, *patronage*, birokrasi yang makin menggembung, kebijakan yang jelek dan putusan yang keliru masih merupakan hal yang tampak dimata publik. Walaupun memang diakui bahwa tidak semua birokrat jelek, tapi *image* dan yang dipercaya oleh publik adalah demikian itu. Pekerjaan rumah bagi ANE cukup banyak dan beragam.

Tidak mengherankan ANE agak *kewalahan*. ANE telah cukup lama diserang tanpa pertolongan dan tak banyak perhatian tercurah pada ceritera-ceritera suksesnya. ANE diserang karena tidak dapat menandingi kinerja privat, juga diserang karena berusaha kearah itu. Apalagi kecenderungan dinegara-negara maju sekarang.. *cut, cut cut* : "*Doing more with less*". Ditambah pula dengan *zero growth, freezing conditions of employment* dan *reducing promotion prospect*, menimbulkan demoralisasi diantara anggota organisasi ANE. Sebagian mass media juga memberikan andil penting dalam membeberkan kekurangan ANE, yang akumulasinya pada



makin berkurangnya *self-respect* dari ANE, karena siapa yang masih ingin berasosiasi dengan kegagalan? Siapa yang tidak ingin meninggalkan kapal yang hampir karam? Makin berkurangnya kesempatan dan dana penelitian, pusat perhatian pada bidang-bidang teknologi dan ilmu-ilmu keras, pembatasan pada program-program ilmu sosial (termasuk ANE) yang dianggap jenuh, kesempatan kerja bagi alumni yang terbatas, profesi ANE yang tidak jelas, makin melengkapi gambaran buram dari ANE. Bahkan dalam kondisi yang idealpun masih sulit untuk membela dan melindungi ANE sebagai bidang studi yang terpisah.

Gambaran buram tersebut diatas tidak membuat administrasi negara bersikap pesimis. Sebaliknya dinamika, kompleksitas, diversitas, demokratisasi maupun kekuatan-kekuatan perubahan lainnya akan mendesak ANE untuk mentransformasi sistem yang "tercemar" ini menjadi lebih baik, lebih hidup dan lebih aspiratif pada kepentingan publik. *Public Administration Review (PAR)* dalam edisi bulan Maret/ April 1997 melalui tulisan Gordon Kingsley : "*Reflecting on Reform and the Scope of Public Administration*" dimana antara lain menyatakan bahwa *This is entirely consistent with the history of public administration as a field of inquiry. In many ways public administration is the study of reform. It is a discipline born in the early Progressive and Civic Reform movements. The canon of issues that are central to the field (i.e., the scope) reflect the efforts of these early reformers to check corrupt political machines through budgets, accounting, rules, merit based personnel practices, bureaucratic structures, and separation of administration from politics through civil service reform. Each succeeding reform movement has left a mark on both the way in which public administration is organized and the scope of issues that public administration researchers examine.*

Pengamatan Caiden bahwa retorika terhadap ANE di negara-negara Barat sudah mulai kehilangan momentumnya. Banyak serangan tersebut yang berdasar pada asumsi apabila "*administrative state were cut down in size*" maka entrepreneur swasta akan segera mengambil alih atau mengisi kekosongan yang timbul. Hal ini memang terjadi pada puncak skala, namun sisanya tidak mengesankan, dan tanpa campur tangan pemerintah dan dukungan dana-dana publik maka harapan itu tidak terwujud. Berkurangnya investasi publik tidak otomatis berarti meningkatnya investasi swasta. Berkurangnya pendapatan dari sektor pajak tidak

otomatis menstimulasi ekonomi. Berkurangnya barang dan jasa publik hanya akan memperlebar gap antara si kaya dan si miskin. Sejauh ini privatisasi bersifat marjinal dan dalam praktek pemerintah enggan meninggalkan sektor-sektor publik apabila tidak yakin bahwa bidang itu tidak akan menjadi ajang eksploitasi oleh pihak swasta. Juga diragukan apakah swasta mau mengambil bidang-bidang usaha yang kurang memberikan keuntungan bagi mereka. Kesimpulannya adalah :

*The case against public administration has already proven to be grossly exaggerated and even suspect. The administrative state may be reduced but only marginally. It is more likely to be enlarged to stimulate economies, provide employment and increased welfare, strengthen public infrastructures, maintain private employment, enforce basic human rights, and safeguard the environment where resources can be garnered for such tasks. (Caiden, 1996)*

Namun Caiden juga mengingatkan bahwa *public maladministration* masih banyak terjadi terutama pada negara-negara dunia ketiga. Apakah ANE akan berkembang atau surut perannya selalu ada usaha reformasi untuk meningkatkan kinerja sektor publik di seluruh dunia. Ungkapan "*Doing more with less*" terus menggema dimana-mana. Mencapai sesuatu yang lebih dengan *input* yang berkurang atau tetap mengandung tantangan sekaligus kesempatan bagi ANE yang dulu tampaknya kurang mendapatkan perhatian yang patut. Sekarang publik menuntut nilai yang lebih tinggi terhadap rupiah atau dollar yang mereka berikan. ini berarti harus ada kebijakan publik yang lebih efektif, makin efisien menggunakan sumber-sumber publik, makin produktifnya investasi publik, dan makin ekonomisnya manajemen publik. Pada saat yang sama publik juga menuntut kontrol yang makin luas, akuntabilitas dan partisipasi. Targetnya nyata dan jelas yaitu segala jenis penyalah-gunaan kekuasaan, pemborosan, kecurangan, kolusi dan korupsi dalam segala bentuk dan manifestasinya serta pelbagai biopathologi lainnya. Pendek kata masa depan bukan akan dihabiskan untuk menyerang atau mempertahankan ANE tetapi pada reformasi ANE.

## KRISIS IDENTITAS?

Apakah kita perlu mencari dan menemukan pengertian yang valid dan universal dari ANE? Menurut Harold Stein (1952) situasi administrasi begitu unik, dan secara inherent tidak teratur sehingga: *"public administration is a field in which everyman is his own codifier and categorizer, and the categories adopted must be looked on as relatively evanescent"*. Demikian juga Frederick Mosher (1956) menyatakan bahwa definisi apapun: *"Would be either so encompassing as to call forth the wrath or ridicule of others, or so limiting as to stultify its own disciples .... It is more an area of interest than a discipline, more a focus than a separate science"*.

Sebaliknya Marvin Landau (1962) percaya bahwa disiplin administrasi memang ada dan sangat penting untuk: *"to locate its center and clarify its principal points of reference"*. Kecuali jika berhasil menyusun suatu kategori, studi tentang ANE akan menjadi sesuatu yang penuh kekacauan, dan karena ANE melalaikan usaha ini maka *"the profession does not exhibit continuity in research, a rigorous methodology, or paradigms, theorems and theoretical systems"*. Ia menolak usaha-usaha yang mencoba memberikan basis disiplin ini pada insitansi yang kongkrit, *public policy*, pemerintah atau badan eksekutif. Ia lebih memusatkan ANE pada pengambilan keputusan. Disini tampak pandangannya yang sama dengan Herbert Simon (1947) maupun Dwight Waldo (1953) yang melihat ANE sebagai suatu tipe kerjasama rasional manusia yang diperhitungkan untuk merealisasi-sasikan tujuan tertentu, dan dalam hal ini adalah realisasi maksimum dari tujuan-tujuan publik yang memberikan *'special public quality'* pada fungsi pemerintah.

Sebelum tercapainya suatu konsensus diantara para ahli mengenai *"boundaries"* dan *"a central core"*, Waldo (1955) mengingatkan bahwa ANE tetap akan menjadi *"a subject matter in search of a discipline and suffer an identity crises, having enormously expanded its periphery without retaining, or creating a unifying center"*. Solusi sementara yang dikemukakan beliau adalah bahwa ANE seharusnya

menjadi suatu profesi atau suatu koleksi dari pelbagai profesi yang terkait seperti halnya *medicine* yang tidak dipimpin oleh suatu teori tunggal tetapi mengamb- bil dari pelbagai *medical sciences*. Jadi fakultas kedokteran yang melatih para dokter untuk mempergunakan pelbagai disiplin, demikian juga ANE yang mengumpulkan pengetahuan dari pelbagai disiplin mempersiapkan para praktisi untuk karier mereka dalam pelayanan publik. Namun hal ini tidak disepakati oleh pakar-pakar muda yang berkonprensi di balai sidang Minnowbrook pada Universitas Chicago pada tahun 1968. Menurut mereka pandangan keprofesionalan tentang disiplin ANE akan membuatnya gersang dan sebagian besar tidak relevan, yang hanya didasar-kan pada *past problems or instant responses to present establishment problem definitions*. Ini berarti langkah mundur karena akan hilangnya *concern with social progress to an apolitical value free pseudo scientism which rationalizes the bureaucratic state and administrative rule in the service of existing power elites*. Apa yang diperlukan adalah semangat reformasi, suatu suntikan nilai-nilai politik progresive atas nama korban-korban dari negara birokrasi, pembentukan kembali instrumen-instrumen administrasi agar berkurang kadar birokrasinya, kadar otoritasnya meningkatkan kadar kemanusiaan sehingga bermanfaat bukan saja bagi mereka yang terlibat di dalamnya tetapi juga mereka yang berhubungan dengannya. (P. Savage, 1974)

Hal senada juga diungkapkan oleh Vincent Ostrom yang percaya bahwa disiplin ANE harus di reformasi apabila ia akan memperoleh kembali kepercayaan dan mengatasi krisis intelektualnya. Ia bahkan menyarankan bahwa teori birokrasi sebagai konsep sentral ANE seharusnya diganti dengan teori *public goods* yang biasa dipergunakan oleh para ekonom.

*Public agencies are not viewed simply as bureaucratic units which perform those services which someone at the top instructs them to perform. Rather, public agencies are viewed as means for allocating decision-making capabilities in order to provide public goods and services responsive to the preferences of individuals in different social contexts. (Vincent Ostrom, 1973)*

ANE seharusnya berfokus pada *output* dari *public agencies*, pengaturan pengambilan keputusan maupun struktur yang beragam yang akan menentukan output tersebut. keadaan alami dari pilihan publik (*public choice*) dalam memutus pilihan alternatif pengaturan tertentu, dan kondisi dimana pilihan publik dilaksanakan. Untuk pelaksanaan pilihan publik yang tepat, administrasi birokratis seharusnya diganti oleh administrasi yang demokratis.

Sejak pertengahan tahun 70an terdapat dua kubu yang mempunyai pandangan berbeda mengenai fokus ANE. Kubu pertama dipelopori oleh Martin Landau dan Vincent Ostrom yang melihat ANE sebagai bidang khas atau sebagai suatu disiplin dalam lingkup ilmu-ilmu sosial memiliki '*core interest*' dan batas-batas tertentu meskipun mungkin tidak jelas dan tumpang tindih dengan disiplin lain, dan kubu kedua yang dipelopori oleh tokoh-tokoh seperti Dwight Waldo dan George Frederickson yang melihat ANE sebagai bidang yang bersifat interdisipliner, yang mengambil konsep, teori, metode maupun hasil-hasil penelitian, dari pelbagai disiplin yang relevan yang diperlukan untuk mempersiapkan individu bagi pelayanan publik, atau untuk memahami masalah-masalah publik atau untuk memperbaiki administrasi pemerintahan dan kinerja sektor publik. Kelompok pertama percaya bahwa perlu dikembangkan teori dan metode untuk memajukan secara sistematis suatu kumpulan pengetahuan yang teridentifikasi tentang ANE, sedangkan kelompok kedua percaya bahwa ANE begitu kaya dengan tema dan perspektif sehingga mungkin tidak diperlukan suatu teori tunggal tentang ANE. Tak mungkin ada teori tunggal yang dapat memahami semua kegiatannya.

*Public administration is not a social science or a discipline but is an application of social science (and other science) to public problems. It is a subject matter, a profession, and a field. Public administration bridges the disciplines and applies them to public problems. (H.G. Frederickson, 1976).*

Namun kedua kubu sepakat bahwa mereka berfokus pada *res publica* (*the public domain*), pada arena publik, masalah publik, tujuan bersama/ kolektif, *societal objectives*, dan kedua kubu juga sepakat bahwa fokus demikian itu memerlukan studi dan pemikiran yang independent (Caiden, 1982).

Setelah kita secara sepintas melihat dinamika perkembangan administrasi negara, maka pada bagian berikut ini kita akan meninjau hal-hal yang menyangkut kualitas pelayanan publik.

Hadirin yang terhormat.

### **KUALITAS PELAYANAN PUBLIK**

Pada bagian akhir abad ke-20 ini kita telah menyaksikan perubahan-perubahan besar yang menyangkut seluruh aspek kehidupan manusia, baik di bidang politik, sosial, ekonomi, pertahanan keamanan. Di bidang politik kita menyaksikan tumbangannya rezim komunisme Uni Soviet dan keahiran negara-negara baru, hancurnya beberapa rezim otoriter, munculnya tuntutan yang lebih besar ke arah demokratisasi, keterbukaan dan pemberdayaan, di bidang ekonomi hal yang sama juga terjadi seperti tuntutan pada perdagangan bebas, hilangnya *protectionism*, adanya kelompok-kelompok ekonomi dan perdagangan baru, demokratisasi bidang ekonomi dsb. Di bidang sosial budaya perubahan-perubahan besar juga sedang terjadi seperti makin kaburnya nilai-nilai tradisional, mengendurnya nilai-nilai moral dan etika, tuntutan terhadap kebebasan yang makin besar dan makin mengglobalnya kehidupan masyarakat.

Di bagian lain kemajuan yang pesat di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi juga membawa dampak yang besar terhadap kehidupan masyarakat. Teknologi komunikasi dan informasi memberikan sumbangan besar terhadap proses demokratisasi, keterbukaan, pemberdayaan dsb. Akses terhadap informasi demikian

mudahnya sehingga hampir tidak ada hal yang dapat disembunyikan atau di tutup-tutupi. Isu-isu penting maupun pandangan-pandangan yang kontroversi setiap hari dapat dilihat di media cetak atau di media elektronik. Kita memang telah tiba pada abad informasi sehingga aparatur pemerintah harus dapat menjawab tantangan ini untuk dapat memberikan pelayanan yang lebih baik pada masyarakat.

Sekarang telah disadari bahwa aparatur pemerintah tidak dapat lagi memonopoli semua pelayanan pada masyarakat. Peranan swasta, individu dan organisasi-organisasi kemasyarakatan sangat diharapkan, karena pelbagai keterbatasan yang ada pada aparatur pemerintah. Menurut data dalam Pelita VI ini investasi Pemerintah hanya tinggal 30% yang selebihnya diharapkan berasal dari luar pemerintah.

Kesadaran tentang keterbatasan aparatur pemerintah ini mendorong peranan aparatur pemerintah dari *provider* yang bersifat monopolistik menuju pada aparatur yang bersifat katalist dan fasilitatif. Hal yang sama juga terjadi dalam dunia bisnis yaitu lahirnya konsep *business reengineering*. Pelbagai literatur yang terbit di awal tahun 1990-an telah banyak menelaah tentang perubahan sikap dalam menghadapi masalah-masalah publik maupun masalah-masalah bisnis. Pelbagai buku yang membahas masalah tersebut misalnya : *Reinventing Government* (1993) karya David Osborn dan Ted Gaebler, *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies For Reinventing Government* (1997), karya David Osborne dan Peter Plastrik, *Reengineering the Corporation* (1994) karya Michael Hammer dan James Champy, *New Managerialism : Administrative Reform in Whitehall and Canberra* (1994) karya Spencer Zifcak, *Public Management and Administration* (1994) karya Owen E. Hughes, *Seamless Government : A Practical Guide to Re-Engineering in the Public Sector* (1994) karya Russell M. Linden, *Deregulating the Public Service* (1994) karya John J. Dilulio, Jr. (editor), *Modern Governance : New Government-Society Interactions* (1994) karya Jan Kooiman, *How Do Public Managers Manage?: Bureaucratic Constraints, Organizational Culture, and the potential for Reform*

(1995) karya Carolyn Ban, *Total Quality Management in the Public Sector* (1994) karya Colin Morgan and Stephen Murgatroyd, *Delivering Quality Service : Balancing Customer Perceptions and Expectations* (1990) karya Valarie A. Zeithaml, A. Parasuraman dan Leonard L. Berry, *Privatization : The Key to Better Government* (1987) karya E. S. Savas, *Refounding Democratic Public Administration : Modern Paradoxes, Postmodern Challenges* (1996) karya Gary L. Wamsley dan James F. Wolf dan lain sebagainya.

Kualitas pelayanan publik telah lama menjadi kajian di banyak negara. Tuntutan masyarakat terhadap pelayanan yang berkualitas hampir setiap hari dapat dibaca di media cetak atau dilihat di media elektronik, juga digunjingkan oleh banyak orang dirumah, maupun di tempat-tempat umum. Sudah bukan rahasia lagi bahwa sebagian organisasi publik masih harus meningkatkan pelayanan yang diberikan pada masyarakat. Marzuki Usman (1997) menyatakan bahwa :

*Dewasa ini konsep kualitas telah menjadi suatu credo universal dan telah menjadi faktor yang sangat dominan terhadap keberhasilan suatu organisasi. Quality mindset ini tidak saja dihadapi lembaga penyelenggara jasa-jasa komersial, tetapi telah menembus kelembaga-lembaga pemerintahan yang selama ini resisten terhadap tuntutan kualitas pelayanan publik yang prima. Suatu data empiris di bidang marketing menyebutkan bahwa sekitar 95% konsumen yang tidak puas memilih untuk tidak melakukan pengaduan tetapi sebagian besar cukup menghentikan pembeliannya (Kotler, 1997). Sumber lain menyebutkan bahwa jika terdapat satu pengaduan dalam satu hari, maka ada 19 kasus lain yang serupa namun tidak dilaporkan. Dalam penelitian pelayanan jasa perbankan juga ditemukan bahwa satu orang nasabah yang tidak puas dengan pelayanan bank akan menceritakan pengalamannya kepada sekitar 9 orang. Jadi potensi tersebarnya berita negatif dari setiap pelayanan yang buruk adalah cukup tinggi. Pelajaran ini tentu dapat saja terjadi pada aparatur pemerintahan.*

Memang aparatur negara telah melakukan pelbagai upaya untuk dapat meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Mulai dari membenahan di bidang struktur dan fungsi, sistem dan prosedur, penyediaan sarana yang lebih memadai,



adanya *reward and punishment*, peningkatan sumber daya manusia melalui pendidikan, pelatihan pengalaman, peningkatan profesionalisme termasuk *code of conduct* dan kesediaan aparat untuk menerima umpan balik dari masyarakat tentang pelayanan yang mereka peroleh. (Warella, 1997).

Dalam kaitannya dengan pelayanan publik ini GBHN 1993 dalam arah Pembangunan Jangka Panjang (PJP) disebutkan bahwa : "Pembangunan Aparatur negara diarahkan untuk meningkatkan kualitas aparatur negara agar aparat negara lebih memiliki sikap dan perilaku yang berintikan pengabdian, kejujuran, tanggung jawab, disiplin, keadilan, dan berwibawa sehingga dapat memberikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan hati nurani rakyat, ..... sehingga terlaksana penyelenggaraan administrasi negara yang bersih, berwibawa, profesional, efisien dan efektif". (Bintoro Tjokroamidjojo, 1995).

Denukian pula Presiden Soeharto telah mengingatkan kita bahwa : "Kita harus mempersiapkan jajaran administrasi negara dan rangkaian peraturan perundang-undangan nasional yang tepat agar mampu secara terencana dan teratur menghadapi peluang dan tantangan baru .... " (Persadi, 1995).

Senerti telah diuraikan di atas peranan administrasi negara mencakup baik penyelenggaraan fungsi-fungsi umum pemerintahan seperti pertahanan dan keamanan, pengembangan dan penegakan hukum serta penyediaan barang dan jasa dalam kuantitas dan kualitas yang cukup serta penyampaiannya pada masyarakat. Selain itu sesuai dengan tingkat perkembangan yang dihadapi negara pun mempunyai kewajiban dalam penyelenggaraan pembangunan. Jadi salah satu misi utama pemerintah adalah menyediakan barang dan jasa serta penyampaiannya pada masyarakat sebagai upaya melakukan pelayanan publik yang berkualitas.

Terdapat pelbagai definisi tentang apa yang disebut kualitas. Menurut *the European Organization for Quality Control (EOQC) and the American Society for Quality Control*, *quality is the totality of features of a product services that bears on*

*its ability to satisfy given needs*. (kualitas adalah bentuk-bentuk istimewa dari suatu produksi atau pelayanan yang mempunyai kemampuan untuk memuaskan kebutuhan masyarakat) (Morgan dan Murgatroyd, 1994). Perlu diperhatikan ada perbedaan antara kualitas barang dan kualitas jasa. Dari sudut kualitas barang beberapa pandangan tentang definisi kualitas yang mencakup :

1. *Product-based emphasis* : quality is related to the content of the product.
2. *Manufacturing emphasis* : this is conformance to specification of the product.
3. *Customer user-based emphasis* : this is the 'fitness for purpose view' in the eyes of the user or customer.
4. *Value-based emphasis* : this is the composite of the manufacturing and user emphasis.

Di sektor publik kualitas lebih banyak dikaitkan dengan pelayanan, namun tidak banyak literatur yang membahas tentang hal tersebut. "Kualitas adalah pemenuhan terhadap kebutuhan dan harapan pelanggan atau klien serta kemudian memperbaikinya secara berkesinambungan" (Logothetis, 1992). Menurut Parasuraman et al (1985) dan Haywood-Farmer (1988) ada tiga karakteristik utama tentang pelayanan yaitu *intangibility*, *heterogeneity* dan *inseparability*. *Intangibility* berarti bahwa pelayanan pada dasarnya bersifat performance dan hasil pengalaman dan bukannya suatu obyek. Kebanyakan pelayanan tidak dapat dihitung, diukur, diraba atau dites sebelum disampaikan untuk menjamin kualitas. Jadi berbeda dengan barang yang dihasilkan oleh suatu pabrik yang dapat di test kualitasnya sebelum disampaikan pada pelanggan. *Heterogeneity* berarti pemakai jasa atau klien atau pelanggan memiliki kebutuhan yang sangat heterogen. Pelanggan dengan pelayanan yang sama mungkin mempunyai prioritas yang berbeda. Demikian pula *performance* sering bervariasi dari satu produser ke produser lainnya bahkan dari waktu ke waktu. *Inseparability* berarti produksi dan konsumsi suatu pelayanan tidak terpisahkan. Konsekuensinya di dalam industri pelayanan kualitas tidak direkayasa kedalam

produksi disektor pabrik dan kemudian disampaikan kepada pelanggan ; tetapi kualitas terjadi selama penyampaian pelayanan, biasanya selama interaksi antara klien dan penyedia jasa.

Berdasarkan alasan-alasan itulah banyak penulis tentang kualitas pelayanan mendefinisikan "pelayanan" sebagai suatu perbuatan (*deed*), suatu kinerja (*performance*) atau suatu usaha (*effort*), jadi menunjukkan secara inheren pentingnya penerima jasa pelayanan terlibat secara aktif di dalam produksi atau penyampaian proses pelayanan itu sendiri.

Jadi tema induk yang muncul mengenai kualitas pelayanan ini adalah :

1. Kualitas pelayanan lebih sulit dievaluasi dibandingkan misalnya dengan kualitas suatu barang. Kriteria yang digunakan pelanggan untuk menilai kualitas pelayanan mungkin sulit dipahami karena bersifat kompleks.
2. Pelanggan tidak mengevaluasi kualitas pelayanan semata-mata dari *outcome* pelayanan tersebut, tetapi juga menganggap penting proses pemberian pelayanan tersebut.
3. Satu-satunya kriteria yang dapat diperhitungkan dalam mengevaluasi kualitas pelayanan ditentukan oleh **pelanggan**. Menurut Parasuraman *et. al.* hanya pelangganlah yang berhak menilai kualitas. Secara lebih khusus persepsi kualitas pelayanan berasal dari seberapa baiknya *performance* penyedia jasa *vis-a-vis* harapan pelanggan tentang bagaimana seharusnya *performance* penyedia jasa.

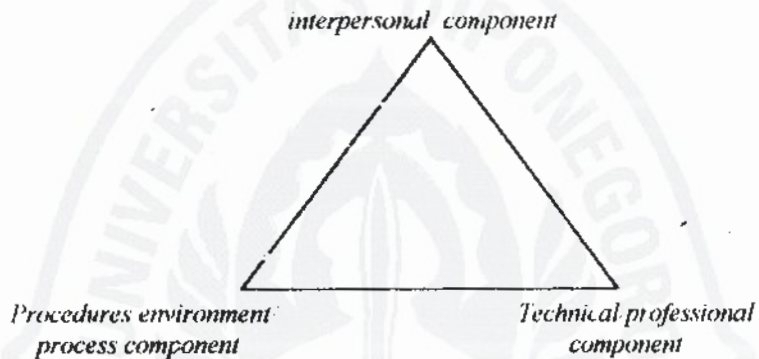
Para hadirin yang terhormat,

Seperti telah disebutkan di atas persepsi pelanggan sangat penting dalam menilai kualitas pelayanan publik. Morgan dan Murgatroyd (1994) menyebutkan sepuluh kriteria yang biasa dipergunakan oleh pelanggan dalam persepsi mereka terhadap kualitas pelayanan publik, yaitu :

1. *Reliability* yaitu kemampuan untuk melaksanakan pelayanan yang telah dijanjikan dengan tepat waktu.
2. *Responsiveness* yaitu kesediaan untuk membantu pelanggan dengan menyediakan pelayanan yang cocok seperti yang mereka harapkan.
3. *Competence* yaitu menyangkut pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk dapat melaksanakan pelayanan.
4. *Access* yaitu kemudahan untuk kontak dengan lembaga penyedia jasa.
5. *Courtesy* yaitu sikap sopan, menghargai orang lain, penuh pertimbangan dan penuh persahabatan.
6. *Communication* yaitu selalu memberikan informasi yang tepat kepada pelanggan dalam bahasa yang mereka pahami, mau mendengarkan mereka yang berarti menjelaskan tentang pelayanan, kemungkinan pilihan, biaya, jaminan pada pelanggan bahwa masalah mereka akan ditangani.
7. *Credibility* artinya dapat dipercaya, jujur, dan mengutamakan kepentingan pelanggan.
8. *Security* artinya bebas dari resiko, bahaya dan keragu-raguan.
9. *Understanding the customer* artinya berusaha untuk mengenal dan memahami kebutuhan pelanggan dan menaruh perhatian pada mereka secara individual.
10. *Appearance presentation* yaitu penampilan dari fasilitas fisik, penampilan personel dan peralatan yang dipergunakan.

Kriteria yang diajukan oleh Morgan dan Murgatroyd itu dapat dibandingkan dengan kriteria yang diajukan oleh Parasuraman *et. al* yaitu yang disebut sebagai *SERVQUAL Dimensions* yang mencakup hal-hal seperti *Tangibles, Reliability, Responsiveness, Assurance ; Competence, Courtesy, Credibility, Security ; Empathy ; Access, Communication dan Understanding the Customer.*

Sehubungan dengan kriteria penilaian kualitas pelayanan maka Morgan dan Murgatroyd mengusulkan apa yang mereka sebut sebagai the "*Triangle of Service Quality*", yang sesungguhnya didasarkan pada dua model yang dikembangkan oleh Lewis (1987) untuk sektor perdagangan, dan pada analisis kualitas pelayanan di sektor jasa seperti yang diajukan Donabedian untuk pelayanan kesehatan. Adapun *The triangle of balance in service quality* adalah sebagai berikut.



Model tersebut merupakan suatu segitiga sama sisi dimana puncaknya adalah interpersonal component dari suatu pelayanan, sedangkan pada sisi sebelah kiri dari segitiga tersebut didapati konteks fisik dan prosedur serta komponen proses. Pada sisi sebelah kanan didapatkan komponen teknik atau profesionalitas dalam menyampaikan pelayanan. Asumsi dari model ini adalah perlu dipertahankan keseimbangan dari ketiga komponen tersebut di dalam menyediakan suatu pelayanan yang baik. Misalnya terlalu menekankan pada proses atau prosedur akan memberi kesan pelayanan yang berbelit-belit dan rumit. "*You are a number and we are here to process you using our procedures*". Terlalu menekankan pada komponen interpersonal akan menimbulkan impresi bahwa penyedia jasa kurang memperhatikan profesionalitas pelayanan. "*We love you and we try hard but we don't necessarily know what we are doing*". Terlalu menekankan pada aspek profesional dan teknis dari pelayanan akan memberi kesan bahwa pelayanan dilakukan secara profesional

namun tidak ada perhatian khusus secara individual. "We know exactly what we can do and how to do it, but we don't care about you much as an individual".

Hal lain yang menarik dari masalah kualitas ini adalah bahwa kualitas bervariasi sesuai dengan budaya masing-masing. Weir (1992) sebagaimana yang dikutip oleh Morgan dan Murgatroyd membedakan antara kualitas dalam budaya Barat dan kualitas dalam budaya Jepang. Weir menyatakan :

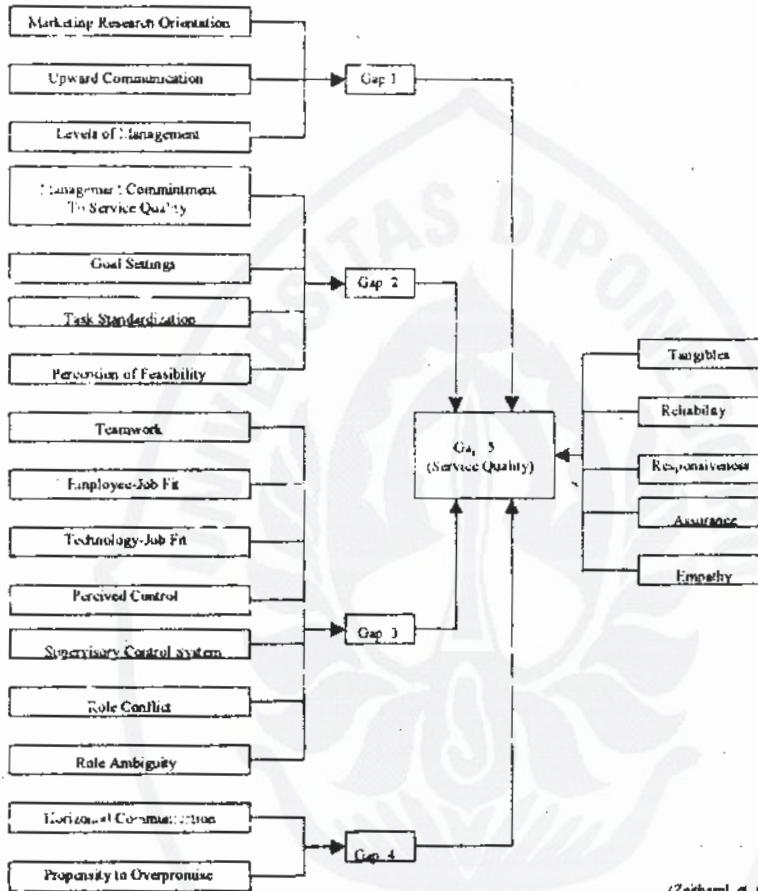
*Part of reason for Japanese success is their concepts of quality. Quality is seen as a comparative and relative factor as compared to absolutist and essentialist ideas of quality which are still current in many western organizations. In Japanese organizations quality is seen as something to be achieved and as an ever receding standard which once approached provides a benchmark for the next attempt. In western organizations it is seen as a norm with relative fixed attributes, as an ascribed value.*

Seperti telah disebutkan di atas kualitas pelayanan adalah tingkat kesesuaian antara harapan/keinginan dan persepsi dari pelayanan yang diterima oleh pelanggan atau klien. Menurut Parasuraman *et al* paling tidak terdapat lima kemungkinan *gap* yang menyebabkan adanya perbedaan persepsi mengenai mutu pelayanan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah atau administrasi negara, yaitu : (Parasuraman, 1990)

1. *Gap* persepsi manajemen (*Not knowing what customer expect*), yaitu adanya perbedaan pelayanan menurut persepsi dan harapan masyarakat dengan penyedia (pemerintah) Paling tidak penyedia jasa memahami apa yang diharapkan oleh pelanggannya.
2. *Gap* spesifikasi kualitas pelayanan, yaitu kesenjangan antara persepsi penyedia jasa mengenai spesifikasi kualitas pelayanan yang diperlukan masyarakat baik menyangkut biaya, waktu, kecepatan dan kebenaran informasi pelayanan. Faktor-faktor yang menyebabkan hal ini adalah komitmen aparatur yang belum memadai terhadap kualitas pelayanan, persepsi mengenai ketidaklayakan, kurangnya standard tugas serta tidak terdapatnya penentuan tujuan.

3. *Gap* mengenai kinerja pelayanan, yaitu kesenjangan antara spesifikasi kualitas pelayanan dan waktu pelayanan dari aparatur pemerintah kepada masyarakat. Zeithaml (1990) menyebutkan ada tujuh faktor utama yang menyumbang pada kesenjangan ini, yaitu : ketidakjelasan peran, konflik peran, ketidakcocokan pegawai dengan tugas yang dikerjakan, ketidakcocokan antara teknologi dengan tugas yang dilaksanakan, ketidakcocokan sistem pengendalian atasan, kekurangan pengawasan dan ketiadaan kerja tim.
4. *Gap* komunikasi eksternal pada pelanggan, yaitu kesenjangan antara penyampaian jasa dan komunikasi eksternal. Kesenjangan ini terjadi karena tidak memadainya komunikasi horizontal dan adanya kecenderungan untuk memberikan janji-janji yang muluk-muluk.
5. *Gap* dalam pelayanan yang dirasakan, yaitu perbedaan persepsi antara pelayanan yang dirasakan publik dan yang diharapkan publik. Kesenjangan ini dapat timbul karena pengalaman masa lalu, kebutuhan pribadi tertentu, pembicaraan dari mulut ke mulut serta komunikasi eksternal. Model kesenjangan yang diperluas ini dapat dilihat pada bagan berikut ini :

### The Extended Gaps Model of Services Quality



(Zeithaml et al : 1990)



Untuk mengatasi kesenjangan tersebut Marzuki Usman (1997) mengajukan solusi sebagai berikut :

1. Perkecil gap yang terjadi antara pemerintah dengan publik. Gunakan aparat litbang untuk menangani masalah ini.
2. Memoangun komitmen bersama untuk menciptakan visi perbaikan kualitas pelayanan.
3. Berikan keleluasan publik untuk menyampaikan keluhan secara transparan dan berikan respon secara arif dan bijaksana, dan
4. Menerapkan *accountable, proactive dan partnertship* sesuai dengan situasi dan kondisi setempat.

Hadirin yang terhormat,

### **PENYEMPURNAAN APARATUR ADMINISTRASI NEGARA**

Setelah kita mengetahui dan memahami perkembangan administrasi negara serta konsep dan teori kualitas pelayanan publik maka bagian berikut ini mencoba mengkaitkan hubungan antara administrasi negara dengan kualitas pelayanan publik di Indonesia. Sebagian materi ini disarikan dari tulisan Ginandjar Kartasmita (1997).

Setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 keadaan administrasi negara sangat dipengaruhi oleh situasi perjuangan risik serta ketidakstabilan politik dan pemerintahan. Masa ini terkenal sebagai periode survival dimana eksistensi pemerintah dan perjuangan kemerdekaan menjadi satu-satunya hal yang merupakan prioritas utama. Fungsi administrasi negara adalah mendukung perjuangan untuk mengusir penjajahan dan menegakkan kemerdekaan.

Periode tahun 1950 - 1959 dapat dianggap sebagai periode demokrasi liberal dimana administrasi negara/aparat pemerintah menjadi arena perebutan pengaruh partai-partai politik. Sudah bukan rahasia lagi administrasi negara banyak terlibat

dalam kegiatan politik praktis. Masa demokrasi liberal ini ditandai dengan jatuh bangunnya pelbagai kabinet yang mengakibatkan tidak efektifnya penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan termasuk pelayanan masyarakat. Namun satu hal positif yang menonjol adalah berhasilnya aparaturnegara sebagai wahana yang tangguh untuk mempertahankan keutuhan negara kesatuan dalam menghadapi pelbagai pemberontakan dan usaha-usaha separatis lain.

Periode ini juga ditandai dengan upaya-upaya penyederhanaan organisasi pemerintah pusat oleh kabinet Wilopo dan pembentukan Panitia Organisasi Kementerian (PANOK) pada tahun 1952. Hasilnya berupa tiga Rancangan Peraturan Pemerintah yang menyangkut lingkungan pekerjaan para menteri, susunan dan pimpinan kementerian serta susunan tiap-tiap kementerian. Pada masa ini pula didatangkan beberapa konsultan asing untuk mempelajari administrasi negara Republik Indonesia seperti Litchfield dan Rankin. Pada tahun 1957 dibentuk Lembaga Administrasi Negara dengan tugas menyempurnakan aparaturnegara serta administrasinya, untuk meningkatkan lancarnya pemerintahan (Ginjar, 1997). Pada masa itu pula mulai bermunculan pelbagai Perguruan Tinggi yang mengembangkan Ilmu Administrasi Negara seperti di Universitas Gadjah Mada dsb.

Masa Demokrasi terpimpin 1959 - 1965 ditandai dengan makin besar dan dominannya peranan negara dalam kehidupan masyarakat baik di bidang politik, ekonomi, kenasyarakatan maupun kebudayaan. Makin membesarnya Kabinet yang kemudian dikenal dengan Kabinet Seratus Menteri mengakibatkan aparaturnegara bertumbuh makin besar dan makin kuat, namun pelbagai lembaga perwakilan dan pengawasan yang ditetapkan di dalam konstitusi telah mabaur ke dalam aparaturnegara dan pimpinannya menjadi anggota kabinet. Akibatnya jelas fungsi pengawasan maupun perwakilan menjadi lemah dan terjadi tumpang tindih serta kesimpangsiuran antara kewenangan dan tanggung jawab termasuk antar instansi pemerintah Pusat dan Daerah serta antar Instansi Vertikal di daerah

dengan Instansi Otonomi Daerah. Pelbagai usaha telah dilakukan untuk memperbaiki keadaan ini antara lain dengan terbentuknya Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara (BAPEKAN) pada tahun 1959 dan Panitia Retooling Aparatur Negara (PARAN) pada tahun 1962 (Ginanjar, 1997).

Reformasi Administrasi Negara secara mendasar mulai dilakukan dengan keluarnya Orde Baru. Pelbagai lembaga ditata kembali sesuai dengan ketentuan-ketentuan di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Kedudukan, struktur, tugas, fungsi dan peranan setiap lembaga ditertibkan dan disempurnakan. Upaya penertiban dan pendayagunaan aparatur negara ini dilakukan sesuai Tap Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) No. XXIII/MPRS/1966 tentang pembaharuan kebijaksanaan landasan ekonomi, keuangan dan pembangunan yang di dalamnya memuat ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan penertiban dan penyempurnaan administrasi dan aparatur pemerintah.

Pelbagai keputusan telah dibuat untuk penyempurnaan aparatur pemerintahan seperti Keputusan Presidium Kabinet No. 15/U/Kep/8/1966 tentang kedudukan, tugas pokok, fungsi, wewenang dan tatakerja Sekretaris Jenderal, Direktorat Jenderal, Inspektorat Jenderal pada departemen dalam Kabinet Ampera, dan Keppres No. 75/U/Kep/11/1966 tentang Susunan dan Struktur Departement yang polanya masih berlaku hingga sekarang ini.

Menurut Ginanjar (1997) selama Pembangunan Jangka Panjang (PJP) I 1969-1993, Pendayagunaan Aparatur Negara ditempatkan sebagai bagian integral dari keseluruhan strategi pembangunan nasional. Penyempurnaan administrasi negara di arahkan pada perbaikan struktur kelembagaan, penyempurnaan ketataleaksanaan dan perbaikan-perbaikan administrasi kepegawaian, termasuk peningkatan kesejahteraan dan kualitas sumber daya manusia, perbaikan sistem perencanaan dan pengendalian pelaksanaan, penyempurnaan sistem, serta peningkatan pelaksanaan pengawasan keuangan dan pembangunan. Selain itu di arahkan pula pada upaya-upaya

peningkatan tertib hukum dan disiplin aparatur serta pemantapan kegiatan-kegiatan penelitian di bidang administrasi negara.

Penyempurnaan administrasi negara ini juga dilakukan pada aparatur pemerintah daerah dan desa melalui Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Di bidang kepegawaian telah dikeluarkan pelbagai Peraturan Perundangan seperti Undang-Undang No.8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan pelbagai peraturan pelaksanaannya seperti PP No. 5 Tahun 1976 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil, dan PP No.6 tahun 1976 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.

Di bidang kesejahteraan dilakukan perbaikan tentang sistem dan kenaikan gaji, perbaikan pengurusan kenaikan pangkat melalui Kenaikan Pangkat Otomatis (KPO) yang kemudian disempurnakan menjadi Kenaikan Pangkat Secara Langsung, perbaikan tunjangan bagi istri/suami, bantuan pemeliharaan kesehatan melalui Asuransi Kesehatan atau Askes, perbaikan pemberian tabungan hari tua, bantuan uang muka pemilikan rumah melalui tabungan perumahan, perbaikan tunjangan struktural dan tunjangan fungsional serta penetapan tunjangan pengabdian bagi Pegawai Negeri Sipil yang bekerja dan bertempat tinggal di daerah terpencil.

Sedangkan untuk peningkatan pengetahuan, kemampuan profesional, semangat pengabdian, dan disiplin pegawai telah dikembangkannya jabatan fungsional, serta pelbagai program Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) dalam jabatan berupa Diklat struktural dan Diklat Teknis Fungsional serta Program Diklat Prajabatan. Disamping itu dilakukan pula Pendidikan Kedinasan dan pengiriman pegawai negeri sipil ke lembaga-lembaga pendidikan dan pelatihan baik di dalam maupun di luar negeri.

Meskipun telah banyak kemajuan yang dicapai di dalam pengembangan administrasi negara di Indonesia namun masih terdapat banyak kendala. Ginanjar

(1997) menyebutkan bahwa di antara kendala tersebut adalah masih lemahnya koordinasi dan sinkronisasi dalam penyusunan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian, sehingga mengakibatkan kurang adanya konsistensi dan keterpaduan yang menyulitkan pencapaian tingkat daya guna dan produktivitas yang optimal.

Kendala di bidang kelembagaan lainnya adalah belum berfungsinya secara efisien dan efektif beberapa satuan organisasi dalam aparatur pemerintah, belum tertatanya pembagian tugas dan wewenang antara instansi vertikal di daerah dengan dinas daerah. Di bidang kepegawaian kendala yang dihadapi adalah masih lemahnya kualitas pegawai dan administrasi kepegawaian negeri serta masih adanya ketidakpastian dalam ukuran penilaian prestasi kerja pegawai. Disamping itu perilaku aparatur negara belum sepenuhnya menunjukkan semangat melayani, mengayomi dan bersikap terbuka. Kesejahteraan pegawai negeri masih sangat tidak memadai sehingga mendorong pelbagai perilaku menyimpang seperti korupsi dan kolusi, penyalahgunaan wewenang yang menghambat kelancaran, efisiensi dan pencapaian sasaran pembangunan.

Sasaran pembangunan administrasi negara dalam Repelita VI adalah tertatanya manajemen aparatur dalam meningkatkan kualitas, kemampuan, dan kesejahteraan manusianya. Sasaran lainnya yakni terwujudnya sistem administrasi negara yang makin andal, profesional, efisien, efektif, serta tanggap terhadap aspirasi rakyat dan dinamika perubahan lingkungan strategis dalam tatanan kehidupan nasional, regional dan global, serta mampu menjamin kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan negara dan pembangunan. Menjadi sasaran pula meningkatnya semangat pengabdian dan kemampuan aparatur pemerintah, baik pusat maupun daerah, dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan, khususnya dalam melayani, mengayomi, mendorong, dan menumbuhkan prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam pembangunan, serta

tanggap terhadap aspirasi masyarakat, permasalahan, kepentingan, dan kebutuhan rakyat, terutama yang masih hidup dalam kemiskinan atau rakyat kecil.

Dalam Pelita ke VI ini pembangunan administrasi negara mencakup pelbagai kebijakan seperti :

- a. Peningkatan disiplin aparatur negara, dimana pemerintah menetapkan disiplin nasional yang dipelopori oleh aparatur negara sebagai Krida ke dua Panca Krida Kabinet Pembangunan VI yang menyatakan meningkatkan disiplin nasional yang dipelopori aparatur negara menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa dalam memberikan pelayanan pada rakyat Indonesia. Aparatur negara bersifat melayani, mengayomi dan meneladani disertai kepemimpinan yang menumbuhkan dan mendorong prakarsa dan peran serta aktif masyarakat dalam pembangunan.
- b. Pemantapan organisasi kenegaraan, yaitu dengan meningkatnya pembangunan, kesadaran politik bangsa dan dinamika kehidupan bernegara dan berkonstitusi perlu diimbangi dengan sikap keterbukaan yang mengundang peningkatan peran serta rakyat dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan melalui mekanisme kepemimpinan nasional dan kemandirian penyelenggaraan tugas dan fungsi aparatur kenegaraan
- c. Pendayagunaan organisasi pemerintahan, yang meliputi organisasi pemerintah pusat seperti departemen dan lembaga non departemen (LPND), kantor menteri koordinator dan menteri negara serta Sekretariat Lembaga Tertinggi dan Sekretariat Lembaga Tinggi Negara, serta organisasi pemerintah daerah terus dikembangkan dan ditingkatkan, termasuk keserasian kerja antara pemerintah pusat dan daerah.
- d. Penyempurnaan manajemen pembangunan, meliputi penyesuaian administrasi kebijakan pembangunan seperti pendayagunaan sistem perencanaan, sistem penganggaran dan pembiayaan serta pemantauan dan pelaporan. Selain itu juga

mencakup administrasi umum dan kearsipan, dukungan teknologi administrasi dan sistem informasi yang handal, disamping penerapan teknik-teknik manajemen modern dalam proses pengambilan keputusan, penetapan kebijakan dan pengalokasian sumber daya.

- e. Peningkatan kualitas sumberdaya manusia, yang meliputi penyempurnaan sistem penentuan formasi dan pengadaan, pembinaan karier, pendidikan dan pelatihan, sistem pengajian, tunjangan dan kesejahteraan, serta pengelolaan administrasi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Aparatur negara yang memiliki sikap pengabdian, mutu, keterampilan, dan kemampuan profesional tinggi sangat diperlukan agar pelaksanaan tugas dapat dilakukan secara efisien dan efektif.

Hadirin yang terhormat,

## **POLA PELAYANAN UMUM UNTUK INSTANSI PEMERINTAH**

Seerti telah diuraikan di atas Pemerintah dalam usaha memperbaiki dan meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat dan sekaligus menyangkut citra aparatur ke arah yang lebih positif telah melakukan pelbagai upaya seperti peningkatan kemampuan profesionalisme aparatur, perubahan perilaku dan sikap mental sampai kepada penyempurnaan sistem dan tata laksana pelayanan masyarakat di segala bidang disamping perbaikan kesejahteraan pegawai negeri.

Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah perbaikan sistem dan tata laksana pelayanan, yaitu berpedoman pada Keputusan MENPAN No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum yang intinya mengenalkan suatu pola pelayanan umum yang baik untuk digunakan sebagai acuan oleh semua Instansi Pemerintah dalam menata mekanisme pelayanan masyarakat di bidangnya masing-masing.

Demikian pula Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat. Intinya adalah menginstruksikan MENPAN untuk melakukan koordinasi dan konsolidasi yang sebaik-baiknya dengan seluruh pimpinan instansi Pemerintah baik di Pusat maupun di daerah untuk bersama-sama berupaya meningkatkan suatu pelayanan aparatur kepada masyarakat, baik di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Sebagai pelaksanaan Instruksi Presiden tersebut, maka Kantor MENPAN mengadakan seleksi Unit Kerja/ Kantor Pelayanan baik di Pusat maupun di Daerah sebagai Unit Pelayanan Percontohan. Sebagai penghargaan atas keberhasilan kinerja pelayanan yang telah dicapai, kepada Unit Pelayanan Percontohan tersebut diberikan penghargaan Abdisatyabakti yang akan diserahkan langsung oleh Presiden kepada Pimpinan Unit Pelayanan Percontohan dimaksud.

Penghargaan Abdisatyabakti yang diberikan setiap tahun tersebut pada hakekatnya adalah untuk memacu seluruh aparatur pemerintah agar dalam menyeenggarakan pelayanan masyarakat secara baik dan bermutu, agar lebih menumbuhkan kreativitas, partisipasi dan peran serta masyarakat dalam berbagai kegiatan pembangunan, disamping itu penghargaan itu juga dimaksudkan untuk menunjukkan kepada masyarakat bahwa tidak semua unsur aparatur pemerintah memiliki citra buruk (Wirawan, M., 1996)

Kriteria yang dipakai untuk melakukan penilaian kualitas pelayanan publik dengan mengacu pada keputusan MENPAN No. 81 Tahun 1993 tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kriteria kualitatif dengan cakupan :

- a. Kesederhanaan, yaitu bahwa prosedur/tatacara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.



- b. Kejelasan dan kepastian, yaitu yang menyangkut :
- 1) Prosedur/tatacara pelayanan
  - 2) Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif
  - 3) Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan
  - 4) Rincian biaya/tarif pelayanan dan tatacara pembayarannya
  - 5) Jadwal waktu penyelesaian pelayanan
- c. Keamanan, yaitu bahwa proses serta hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.
- d. Keterbukaan, yaitu prosedur/ tatacara, persyaratan, satuan kerja/ pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya/ tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara agar mudah diketahui oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
- e. Efisiensi, yaitu bahwa :
1. Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan.
  2. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyarat dari satuan kerja/ Instansi Pemerintah lain yang terkait.
- f. Ekonomis, yaitu bahwa pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan

1. Nilai barang atau jasa pelayanan masyarakat tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi di luar kewajaran.
  2. Kondisi atau kemampuan masyarakat untuk membayar.
  3. Ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.
- g. Keadilan yang merata, yaitu bahwa cakupan/ jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan
- h. Ketepatan waktu, yaitu bahwa pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
2. Kriteria kuantitatif.

Disamping kriteria-kriteria kualitatif tersebut di atas, dalam melakukan penilaian kualitas pelayanan digunakan pula kriteria-kriteria kuantitatif antara lain sbb. :

- a. Jumlah warga/ masyarakat yang meminta pelayanan (per hari, per bulan atau per tahun) serta perkembangan pelayanan dari waktu ke waktu, apakah menunjukkan peningkatan atau tidak.
- b. Lamanya waktu pemberian pelayanan
- c. Ratio/ perbandingan antara jumlah pegawai/ tenaga yang ada dengan jumlah warga/ masyarakat yang meminta pelayanan untuk menunjukkan tingkat produktivitas kerja.
- d. Penggunaan perangkat-perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan.
- e. Frekuensi keluhan dan/ atau pujian dari masyarakat mengenai kinerja pelayanan yang diberikan, baik melalui mass media maupun melalui kotak-kotak saran yang disediakan.
- f. Penilaian fisik lainnya misalnya kebersihan dan kesejukan lingkungan, motivasi kerja pegawai dan lain-lain aspek yang mempunyai pengaruh langsung terhadap kinerja pelayanan masyarakat.

Dengan pemberian penghargaan Abdisatyabakti ini diharapkan aparaturnya pemerintah lebih terdorong untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik mereka. Dari sudut pandangan penyedia jasa maka kriteria untuk dapat menerima penghargaan tersebut cukup jelas dan rinci, demikian pula mekanisme penilaian dan penetapan yang dilakukan secara berjenjang yang dimulai dari penilaian tahap awal oleh Tim Penilai Tingkat Instansi yang meliputi Tim Penilai Tingkat Propinsi Daerah Tingkat I, dilanjutkan Tim Penilai Tingkat Departemen/ LPND, sedangkan dilingkungan POLRI ada Tim Penilai Tingkat POLRI. Selanjutnya penilaian tahap ke dua dilakukan oleh Panitia Penilai Tingkat Nasional yang diketuai oleh MENPAN dengan anggota-anggota wakil dari pelbagai instansi terkait. Dan akhirnya penilaian tahap ke tiga atau tahap akhir dan penetapannya dilakukan oleh Panitia Penentu Tingkat Akhir (PANTUHIR) yang keanggotaannya terdiri dari unsur-unsur di luar birokrasi seperti DPR RI, KADIN, PWI, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia serta wakil-wakil dari media massa seperti Harian Kompas, Media Indonesia, Republika, Suara Pembaharuan dan Suara Karya. Masuknya unsur-unsur di luar birokrasi pemerintah pada penilaian tahap akhir diharapkan dapat menjamin objektivitas penilaian, sehingga hasil yang dicapai benar-benar mencerminkan keadaan yang sesungguhnya.

Demikianlah acuan pola pelayanan umum yang baik untuk digunakan oleh semua instansi Pemerintah dalam menata mekanisme pelayanan masyarakat di bidangnya masing-masing. Dengan adanya pola pelayanan umum ini dan diberikannya penghargaan Abdisatyabakti kepada unit organisasi yang dinilai melakukan pelayanan umum sesuai dengan kriteria tersebut diharapkan kualitas pelayanan pada masyarakat akan bertambah baik.

Kriteria tersebut di atas adalah kriteria yang digunakan oleh Pemerintah dalam menilai pelayanan publik yang dilakukan oleh aparaturnya. Menurut hemat kami, kriteria ini selanjutnya harus di jabarkan lagi oleh unit-unit pelayanan publik agar lebih

operasional dan dapat di ukur, dan tentu saja dalam mengoperasionalkan indikator-indikator tersebut terlebih dahulu menggunakan pelbagai fora untuk mengetahui persepsi dan harapan masyarakat tentang kualitas pelayanan publik yang bagaimana yang mereka harapkan. Hal ini perlu supaya jangan sampai timbul kesenjangan yang terlalu besar antara persepsi dan harapan masyarakat dengan kualitas pelayanan publik yang disediakan oleh unit-unit pelayanan publik tersebut.

Sebetulnya usaha untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik ini juga telah dilakukan oleh pelbagai negara. Salah satunya adalah Inggris dimana pada bulan Juli 1991 Perdana Menteri John Major dari partai konservatif dalam rangka meningkatkan *performance* birokrasi Inggris dan kualitas pelayanan publik mereka mengeluarkan suatu reformasi yang disebut dengan istilah *Citizen's Charter* yang sangat terkenal yang mengandung enam prinsip utama yaitu (Osborn dan Plastrik, 1997) :

1. **Standards** : *Setting, monitoring and publication of explicit standard for the services that individual users can reasonably expect. Publication of actual performance against these standards.*
2. **Information and Openness** : *Full, accurate information readily available in plain language about how public services are run, what they cost, how well they perform and who is in charge.*
3. **Choice and Consultation** : *The public sector should provide choice wherever practicable. There should be regular and systematic consultation with those who use services. Users' views about services, and their priorities for improving them, to be taken into account in final decisions on standards.*
4. **Courtesy and Helpfulness** : *Courteous and helpful service from public servants who will normally wear name badges. Services available equally to all who are entitled to them and run to suit their convenience.*

5. **Putting Things Right** : *If things go wrong, an apology, a full explanation and a swift and effective remedy. Well publicised and easy-to-use complaints procedures with independent review wherever possible.*
6. **Value for Money** : *Efficient and economical delivery of public services within the resources the nation can afford. And independent validation of performance against standards.*

Yang lebih penting lagi mengikuti *Citizen's Charter* ini ialah bahwa setiap organisasi publik harus berkonsultasi dengan pelanggannya tentang hal-hal apa yang dianggap paling penting dan kemudian menyusun *charter*-nya sendiri yang berisi antara lain standard pelayanan bagi pelanggan, memberikan pelanggan semua informasi yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan, mengajarkan kepada pelanggan bagaimana menyalurkan keluhan serta menjelaskan bagaimana organisasi publik tersebut akan membereskan pelayanan apabila standard yang ditetapkan tidak dipenuhi yaitu dengan misalnya memberikan kompensasi.

Hal yang sama juga terjadi di Amerika Serikat, mengikuti apa yang dilakukan oleh pemerintah Inggris maka *National Performance Review (NPR)* yang dibentuk oleh Presiden Clinton merekomendasikan pada presiden AS dan yang kemudian mengeluarkan *Executive Order* pada semua departemen dan agen-agen pemerintah. (11 September 1993). Kedelapan prinsip itu adalah :

1. *Survey customers frequently to find out what kind and quality of services they want.*
2. *Post standards and results measured against them.*
3. *Benchmark performance against "the best in business".*
4. *Provide choices in both source of service and delivery means.*
5. *Make information, services, and complaint systems easily accessible.*
6. *Handle inquiries and deliver services with courtesy.*
7. *Provide pleasant surroundings for customers.*

8. *Provide redress for poor services.*

Presiden Clinton menyatakan bahwa (Osborn dan Plastrik, 1997) : "*the standards of quality for service provided to the public shall be : Customer service equal to the best in business*". Jadi dapat disimpulkan bahwa beberapa kelengkapan untuk menjamin kualitas pelayanan bagi pelanggan antara

1. Standard pelayanan pelanggan berupa standard kualitas. Misalnya pada pelayanan Pos di AS terdapat ketentuan sebagai berikut :
  - a. Semua surat kelas satu akan disampaikan dalam tempo 3 hari di seluruh AS.
  - b. Surat kelas satu lokal akan disampaikan hanya dalam satu malam.
  - c. Waktu menunggu untuk memperoleh pelayanan di setiap Kantor Pos adalah 5 menit.
  - d. Informasi tentang Pos dapat diperoleh selama 24 jam melalui nomor telepon lokal.
2. *Customer Redress*, yaitu usaha memberikan kompensasi pada pelanggan apabila standard pelayanan tidak tercapai, biasanya dalam bentuk uang.
3. *Quality Guarantees*, yaitu komitmen organisasi untuk mengembalikan uang pelanggan atau memberikan pelayanan baru secara bebas apabila pelanggan tidak merasa puas dengan pelayanan yang diterima.
4. *Quality Inspectors*, yaitu suatu tim yang terdiri dari para profesional maupun tokoh masyarakat yang memeriksa pelayanan publik dan memberikan rating terhadap kualitasnya, dapat dilakukan secara anonim.
5. *Customer Complaint Systems*, yaitu memeriksa dan menganalisis keluhan pelanggan, memberikan respon yang sesuai dan menciptakan metoda dimana organisasi dapat belajar dari keluhan tersebut untuk meningkatkan pelayanan.
6. *Ombudsmen*, yang membantu pelanggan memecahkan perselisihan mereka dengan penyedia jasa serta mendapatkan pelayanan atau informasi yang

diperlukan apabila mereka tidak puas dengan respon organisasi terhadap keluhan-keluhan mereka

Di Indonesia dapat pula di tambahkan dengan keluhan pada Yayasan Lembaga Konsumer Indonesia (YLKI), Media Massa Kotak Pos 5000 atau sejenisnya, dan kepada Lembaga-lembaga Perwakilan atau melalui saluran-saluran informal seperti tokoh-tokoh masyarakat.

### **KEMITRAAN PEMERINTAH DAN SWASTA**

Secara tradisional Pemerintah dianggap sebagai satu-satunya penyedia barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Monopoli Pemerintah terhadap barang dan jasa publik diterima dengan asumsi bahwa Pemerintah dapat melaksanakan secara lebih murah karena tidak adanya motif keuntungan. Namun tersedia banyak bukti empiris yang menolak simplifitas pemikiran-pemikiran semacam itu. Menurut para ekonom selalu diperlukan persaingan di dalam menyediakan barang dan jasa publik karena persaingan cenderung akan membawa efisiensi dan hal ini akan menguntungkan masyarakat luas. Ketergantungan yang penuh dan permanen pada satu supplier atau penyedia barang dan jasa, apakah supplier itu Pemerintah atau Lembaga lainnya akan sangat berbahaya karena masyarakat tidak mempunyai alternatif pilihan untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik. Jadi persaingan sangat diperlukan untuk mewujudkan pelayanan publik. Sekarang juga makin disadari bahwa pemerintah tidak dapat secara terus menerus menjadi satu-satunya provider untuk menyediakan semua kebutuhan masyarakat. Faktor-faktor seperti resesi ekonomi, guncangan moneter, keperluan dana investasi yang besar bagi kelanjutan pembangunan, ditambah pelbagai isu tentang lingkungan hidup, kependudukan hak azazi manusia, keadilan, pemerataan, pemberdayaan masyarakat, birokrasi yang lamban dan berbelit-belit, menyebabkan kemungkinan kesulitan bila pemerintah harus menangani semua hal tersebut secara

bersamaan. Jadi sudah waktunya swasta harus lebih berperan dalam menangani pelbagai permasalahan yang timbul dalam masyarakat. Pengalaman juga menunjukkan bahwa pelbagai bidang yang selama ini dikelola oleh swasta dapat maju dan berkembang dengan baik. Ambil contoh bidang-bidang pendidikan, kesehatan, kegiatan-kegiatan sosial dan lain sebagainya telah menjadi bukti bahwa swasta dapat berperan untuk bersama pemerintah menangani kepentingan masyarakat. Pemerintah bersama-sama lembaga-lembaga swasta dan lembaga-lembaga *non-profit* lainnya dapat membuat pelbagai bentuk pengaturan (*arrangement*) untuk memberikan pelayanan pada masyarakat sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan tersebut. Model-model kemitraan ini makin banyak kita dapatkan sekarang, dan ini berarti pula bahwa penyediaan barang dan jasa publik serta penyampaiannya (*delivery*) bukan lagi semata-mata menjadi tanggung jawab pemerintah melainkan menjadi tanggung jawab masyarakat secara keseluruhan. Terdapat banyak istilah yang dipakai untuk menggambarkan model-model kemitraan ini. Savas menyebutkannya dengan istilah "privatisasi". "*Privatization is the act of reducing the role of government, or increasing the role of the private sector in an activity or in the ownership of assets*" (Savas 1987). Menurut Savas dalam menyediakan barang dan jasa publik terdapat 8 cara pengaturan yang dimulai dari monopoli pemerintah sampai pada "*self service*" oleh keluarga sendiri. Bentuk-bentuk pelayanan tersebut adalah :

1. *Governmental service* : semua barang dan jasa serta penyampaiannya diselenggarakan sepenuhnya oleh pemerintah.
2. *Contracts* : dimana pemerintah memilih mengkontrakkan pada lembaga pemerintah lain, swasta, ataupun *voluntary organization* untuk menyediakan barang dan jasa bagi masyarakat.
3. *Franchises* : yaitu hak monopoli yang diberikan oleh pemerintah pada swasta untuk suatu jasa tertentu, biasanya dengan peraturan mengenai ketentuan harga yang ditetapkan oleh pemerintah. Di Amerika Serikat didapatkan pada



penyediaan gas dan listrik, air minum, pelayanan telepon, transportasi bus dan lain sebagainya.

4. *Voucher systems* : dimana pemerintah menerbitkan voucher atau kupon pada mereka yang berhak, dan si penerima dapat memakarkan atau membelanjakan kupon tersebut sesuai dengan keperluannya di tempat-tempat atau toko-toko serta fasilitas lainnya. Misalnya kupon makanan, kesehatan dan lain sebagainya.
5. *Producer subsidies* : dimana pemerintah menyediakan subsidi pada penyedia jasa pelayanan untuk menyediakan pelayanan tertentu yang dibutuhkan masyarakat dengan potongan harga pada masyarakat yang berhak.
6. *The market place* : tempat permintaan dan penawaran bertemu dan para entrepreneur menyediakan barang dan jasa dengan harga tertentu bagi mereka yang membutuhkan.
7. *Voluntary arrangements* : Pelayanan kebutuhan barang dan jasa pada masyarakat oleh organisasi-organisasi sukarela, biasanya dilakukan oleh mereka sebagai sukarelawan dengan dana swadaya atau melalui "fund raising".
8. *Self-service* : dimana individu atau keluarga melaksanakan penyediaan dan penyampaian pelayanan secara langsung dilingkungan keluarganya sendiri.

Demikianlah pelbagai bentuk penyediaan barang dan jasa serta pengaturan penyampaiannya pada masyarakat. Bentuk-bentuk kemitraan yang telah disebutkan di atas makin banyak dipergunakan dengan pelbagai kemungkinan seperti "*build, operate, own*" (BOO), atau "*build, operate, transfer*" (BOT) Dalam hal kebijakan pengembangan kemitraan pemerintah dan swasta dalam pelayanan publik Agus Dwiyanto (1996) mengingatkan beberapa faktor yang perlu diperhatikan, yaitu :

1. Kemitraan hanya dapat berjalan secara efektif bila terjadi perubahan sikap dan orientasi pejabat birokrasi pemerintah.

2. Sektor swasta perlu diberikan fasilitas untuk dapat mengembangkan dirinya, misalnya dengan meninjau kembali pelbagai peraturan dan perundangan yang membatasi swasta dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
3. Bila swasta maupun organisasi-organisasi voluntir mampu menyediakan barang dan jasa serta pendistribusiannya pada masyarakat secara efektif dan efisien, maka pemerintah harus mengurangi peranannya di bidang tersebut.
4. Perlu keterbukaan dan transparansi untuk mencegah kolusi antara birokrat dan organisasi swasta yang dapat merugikan kepentingan umum. Disini kompetisi antara pelbagai penyedia jasa perlu ditumbuhkan sehingga efisiensi dan kualitas pelayanan publik dapat ditingkatkan.
5. Peranan swasta yang makin besar perlu diikuti oleh mekanisme kontrol yang makin ketat dengan pelbagai sanksi maupun insentif. Demikian pula kontrol politik dari masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang mereka terima.

## RANGKUMAN

Selama kurang lebih seratus tahun sejarah perkembangannya, Administrasi Negara telah mengalami pelbagai pasang surut. Konsep dan teorinya terus berkembang, fokus dan lokusnya selalu berubah sesuai dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Salah satu misi utamanya sebagai *"the guardian of public interest"* dan memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat dan ini telah menjadi obsesi yang selalu ingin dicapai. Untuk menangkap realitas sekarang maka horizon administrasi negara harus diperluas, perspektifnya perlu diperlebar. Caiden (1996) menyebutkan bahwa : *"It has to devise global definitions and parameters. It has to invent global schema and inventories for universal analysis ... It has to universalise performance measures and criteria for evaluating comparative performance of administrative systems ... It has to graduate from parochialism to a*

*universal discipline capable of advancing on both academic and professional fronts using all its evidence".*

Disamping memperluas horizon dan memperlebar perspektif, maka administrasi negara harus tetap setia pada tugas utamanya yaitu melaksanakan fungsi-fungsi umum pemerintahan, pengembangan dan penegakkan hukum, penyelenggaraan pembangunan, dan melakukan pelayanan yang berkualitas pada masyarakat. Hal penting lain yang harus selalu dipelihara adalah mempertahankan dan mengembangkan semangat pembaharuan, semangat reformasi, doktrin progresif yang telah menjadi alasan keberadaannya. Fokus dan lokus dapat berganti, doktrin boleh berubah, metode dan alat analisis dapat berkembang, idea-idea baru boleh terus bermunculan, tapi semangat pembaharuan, semangat reformasi harus terus dikobarkan. Semangat inilah yang membuat disiplin administrasi negara akan terus hidup, dan berkembang sesuai dengan kemajuan zaman.

Dalam kaitannya dengan kualitas pelayanan publik ini, setiap negara karena berbeda situasi dan kondisinya mungkin mempunyai prioritas yang tidak sama. Telah banyak usaha yang dilakukan oleh Pemerintah baik dalam penyempurnaan peraturan perundangan, penataan kelembagaan, perbaikan sistem dan prosedur, peningkatan kemampuan sumber daya manusia, penciptaan iklim organisasi melalui budaya kerja yang mendorong prestasi, penyediaan sarana dan prasarana yang lebih baik, pemberian *reward* dan *punishment* dan yang juga penting adalah berangsur-angsur memperbaiki system penggajian aparatnya. Namun ini semua dirasa belum cukup. Masyarakat menghendaki kualitas pelayanan publik harus terus diperbaiki dan ditingkatkan. Setiap hari masih bermunculan kasus-kasus yang menunjukkan bahwa sementara aparat masih belum sungguh-sungguh menghayati bahwa mereka adalah *public servant* yang harus melayani dan *mengayomi* masyarakat, dan bukan nya sebagai *master* atau tuan yang harus dilayani oleh masyarakat.

Kemitraan antara Pemerintah dan swasta maupun organisasi-organisasi *non-profit* juga perlu lebih dikembangkan. Memang ihwal melayani publik bukan lagi semata-mata merupakan tanggung jawab Pemerintah, partisipasi dari swasta, maupun organisasi voluntir dan masyarakat seluruhnya sangat diperlukan.

Hadirin yang saya hormati,

Akhirnya sampailah saya pada bagian penghujung dari pidato pengukuhan ini. Kesempatan yang baik ini akan saya gunakan untuk berbagi rasa dengan sejawat saya maupun dengan para mahasiswa yang sedang menekuni studi Administrasi Negara. Ilmu Administrasi Negara yang bersifat multi disiplin ini menuntut kita untuk selalu berfikir terbuka, mau mendalami disiplin lain yang mendukung *subject matter* Administrasi Negara, tapi tanpa meninggalkan "core" disiplin ini. Yang perlu dicermati adalah perkembangan global yang menuntut kita untuk selalu mengikuti apa yang sedang terjadi dan media yang paling tepat untuk ini adalah jurnal profesi baik dari dalam maupun luar negeri. Tentu saja disamping pelbagai buku edisi tahun mutakhir dan partisipasi dalam pelbagai kegiatan ilmiah seperti diskusi, seminar, simposium dan lain sebagainya, akan sangat membantu untuk meng-*up to date*-kan pengetahuan kita. Publikasi yang saat ini dirasa masih sangat kurang perlu kita tingkatkan, juga tulisan-tulisan tentang hasil penelitian.

Yang tidak kalah penting juga adalah peningkatan jenjang studi bagi sejawat dosen-dosen muda. Persaingan memang makin ketat dalam memperoleh beasiswa, karena itu perlu ada terobosan-terobosan baru, apalagi untuk studi strata tiga yang sangat penting bukan saja bagi pribadi, tetapi juga bagi institusi. Pembukaan program Pasca Sarjana ataupun program profesi seperti Magister Administrasi Publik tergantung pada sumber daya manusia yang ada di Fakultas. Disamping itu masalah kewenangan akademis juga jangan sampai terabaikan. Kemampuan dan kewenangan

ini harus berjalan *berbarengan*. Kesempatan penyetaraan disertasi yang memungkinkan seorang dosen tanpa gelar S3 mendapatkan jabatan fungsional akademik Guru Besar sebaiknya dimanfaatkan.

Kepada para mahasiswa khususnya yang telah memilih Administrasi Negara sebagai bidang studi, tekunilah bidang tersebut secara sungguh-sungguh. Dalam keterbatasan yang ada sekarang, baik ruang, bahan pustaka, fasilitas maupun kemampuan bahasa Inggris, anda tetap dituntut untuk menjadi mahasiswa yang berkualitas. Hal-hal yang sampai saat ini belum atau sangat minim ditawarkan oleh Fakultas, bila anda mampu dan berkesempatan, pelajaryliah dari sumber-sumber lain yang tersedia. Yang penting adalah bahwa anda harus terbuka untuk pelbagai wawasan dan ketrampilan baru, dan pertimbangkan mana yang patut yang dapat dipergunakan baik untuk diri pribadi maupun untuk pengembangan disiplin Administrasi Negara. Maju atau mundurnya ilmu dan profesi Administrasi Negara dimasa yang akan datang akan terletak pada bagaimana pewaris-pewaris disiplin ini menjawab tantangan-tantangan yang timbul tersebut.

Hadirin yang saya hormati,

#### **Penghargaan dan ucapan terima kasih**

Dibalik keberhasilan atau sukses seseorang baik dalam studi, karier maupun kehidupan pasti terdapat banyak pihak yang mendorong, memberi semangat, membantu, mendukung dan juga mengingatkan orang tersebut. Pada kesempatan ini saya akan menyatakan penghargaan dan terima kasih saya pada mereka semua karena tanpa itu rasanya sulit saya dapat berdiri disini dan menerima pengukuhan jabatan Guru Besar Madya ini. Namun, dengan terlebih dahulu memohon maaf yang sebesar-besarnya mungkin tidak semua nama dapat saya sebutkan karena keterbatasan waktu

Kepada Pemerintah Republik Indonesia dalam hal ini Bapak Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, saya sampaikan penghargaan dan terima kasih yang sebesar-

besarnya atas kepercayaan yang diberikan pada saya untuk memengku jabatan Guru Besar Madya dalam Ilmu Administrasi Negara terhitung mulai tanggal 1 Nopember 1996 yang lalu. Demikian pula untuk golongan kepangkatan sebagai Pembina Utama Madya Golongan IV/d per 1 April 1997.

Kepada Bapak Rektor/Ketua Senat Universitas Diponegoro, Bapak Prof. Dr. H. Muladi SH, yang telah menyetujui dan mengusulkan kenaikan jabatan ke Guru Besar Madya ini, saya sampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya. Ucapan terima kasih juga saya sampaikan pada Senat Universitas Diponegoro yang telah menerima saya sebagai anggota dalam Badan yang sangat terhormat ini. Khususnya pada Bapak dr. A. Suroyo, Bapak Prof. Sudarto SH, almarhum dan Bapak Prof dr. Mulyono S. Trastotenoyo DSAK sebagai para mantan Rektor Universitas Diponegoro yang telah membimbing, memberi dorongan dan mengingatkan saya untuk banyak hal, termasuk kenaikan jabatan fungsional akademik ini, perkenankan saya menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang sebesar-besarnya. Demikian juga pada Bapak Prof. Ir. Yutata Hadihardaya, mantan Pembantu Rektor Bidang Akademis yang selalu mengingatkan saya tentang kemampuan dan kewenangan bagi seorang dosen, dalam kesempatan ini saya juga mengucapkan terima kasih yang tulus.

Kepada yang terhormat Prof. Drs Soekardjan Hadisoetikno dan Prof. Drs Hartoyo, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik pada masanya, saya ucapkan terima kasih.

Penghargaan dan terima kasih juga saya sampaikan kepada Ketua dan Anggota Senat Universitas Diponegoro, Ketua dan Anggota Dewan Guru Besar Universitas Diponegoro, serta Ketua dan Anggota Senat Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.

Kepada almamater saya Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, khususnya Jurusan Ilmu Hubungan Internasional yang telah meluluskan

saya sebagai Sarjana Ilmu Hubungan Internasional dalam kesempatan ini saya menyampaikan banyak terima kasih.

Kepada Pengelola Fulbright Scholarship yang telah memberikan kesempatan pada saya untuk mengikuti program Master Ilmu Administrasi Negara di University of Southern California di Los Angeles pada tahun 1973-1975 saya juga menyampaikan terima kasih. Demikian juga pada Pusat Pengembangan Bahasa Inggris di Stanford University, Palo Alto, California tempat saya mendapatkan bekal bahasa Inggris selama Summer 1973, saya juga menyampaikan ucapan terima kasih.

Kepada Tim Manajemen Program Doktor, Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi, Depdikbud R.I., Mid-Western University Consortium for International Activities (MUCIA) yang telah memberikan beasiswa untuk program Doktor di bidang Administrasi Negara pada University Of Wisconsin, Madison, School of Public Administration, University of Southern California, Los Angeles, sehingga saya berhasil mendapatkan gelar Doctor of Philosophy (Ph.D), saya juga menyampaikan penghargaan dan terima kasih. Dr. Jane Taylor yang banyak membantu saya ketika studi di University of Wisconsin, dalam kesempatan ini juga saya menyampaikan terima kasih.

Ucapan terima kasih dan penghargaan juga saya sampaikan pada International Public Administration Center (IPAC), School of Public Administration, USC, khususnya pada staff Mary Ono, John Barber, dan lebih khusus lagi pada Prof. John Gerletti sebagai Academic Adviser selama saya studi yang banyak memberikan dukungan, bantuan, dan bimbingan.

Kepada Dissertation Committee saya, yaitu Prof. Neely Gardner, Prof. John Gerletti, Prof. Lesley Wilbur dan Prof. Warren Schmidt yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk serta dukungan dalam penulisan disertasi, saya menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang sebesar-besarnya. Demikian pula pada Prof. Robert Biller, Dean School of Public Administration, USC dan Prof.

saya sebagai Sarjana Ilmu Hubungan Internasional dalam kesempatan ini saya menyampaikan banyak terima kasih.

Kepada Pengelola Fulbright Scholarship yang telah memberikan kesempatan pada saya untuk mengikuti program Master Ilmu Administrasi Negara di University of Southern California di Los Angeles pada tahun 1973-1975 saya juga menyampaikan terima kasih. Demikian juga pada Pusat Pengembangan Bahasa Inggris di Stanford University, Palo Alto, California tempat saya mendapatkan bekal bahasa Inggris selama Summer 1973, saya juga menyampaikan ucapan terima kasih.

Kepada Tim Manajemen Program Doktor, Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi, Depdikbud R.I., Mid-Western University Consortium for International Activities (MUCIA) yang telah memberikan beasiswa untuk program Doktor di bidang Administrasi Negara pada University Of Wisconsin, Madison, School of Public Administration, University of Southern California, Los Angeles, sehingga saya berhasil mendapatkan gelar Doctor of Philosophy (Ph.D), saya juga menyampaikan penghargaan dan terima kasih. Dr. Jane Taylor yang banyak membantu saya ketika studi di University of Wisconsin, dalam kesempatan ini juga saya menyampaikan terima kasih.

Ucapan terima kasih dan penghargaan juga saya sampaikan pada International Public Administration Center (IPAC), School of Public Administration, USC, khususnya pada staff Mary Ono, John Barber, dan lebih khusus lagi pada Prof. John Gerletti sebagai Academic Adviser selama saya studi yang banyak memberikan dukungan, bantuan, dan bimbingan.

Kepada Dissertation Committee saya, yaitu Prof. Neely Gardner, Prof. John Gerletti, Prof. Lesley Wilbur dan Prof. Warren Schmidt yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk serta dukungan dalam penulisan disertasi, saya menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang sebesar-besarnya. Demikian pula pada Prof. Robert Biller, Dean School of Public Administration, USC dan Prof.



Gerald Caiden, Prof. W. Bjuur, Prof. A.G. Ramos diantara beberapa guru besar yang telah memberikan banyak wawasan selama saya studi juga menyampaikan banyak terima kasih.

Penghargaan yang setinggi-tingginya saya sampaikan pada semua guru-guru saya sejak Sekolah Rakyat sampai Sekolah Menengah Atas (SMA), mulai dari Chrystelyke School di Saparua, Sekolah Rakyat di Nalabua, Nusa Laut, Sekolah Rakyat Tungkal, Muara Enim, SMP Negeri Lahat, SMP Negeri III, Pajeksan, Yogyakarta, SMA/A Negeri (Teladan) Yogyakarta dan SMA/A Negeri Bodjong, Semarang

Kepada rekan-rekan di Jurusan Ilmu Administrasi, khususnya Program Studi Ilmu Administrasi Negara, dan semua sejawat di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, demikian pula staff karyawan yang banyak membantu saya selama ini, perkenankan saya menyampaikan ucapan terima kasih. Demikian pula pada rekan-rekan dari Fakultas-Fakultas di lingkungan Undip yang telah bekerja sama dengan baik selama ini, saya juga menyampaikan banyak terima kasih.

Kepada rekan-rekan dari Perguruan Tinggi Swasta yang telah lama menjalin kerja sama yang baik selama ini, perkenankan saya menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang besar.

Akhirnya pada almarhum ayah Eliza Warella yang telah meninggal ketika saya masih duduk di SR kelas 4, doa-doanya agar anak-anaknya menjadi orang di kemudian hari telah di dengarkan oleh Yang Maha Kuasa. Khususnya pada ibu saya Hanna Aipassa yang telah sangat gigih berjuang membesarkan anak-anaknya seorang diri, dan yang sempat hadir dan mengikuti Upacara Pengukuhan ini, saya menyampaikan penghargaan, terima kasih dan hormat yang setinggi-tingginya. Demikian pula pada keluarga almarhum Jacob Warella, paman saya yang banyak memberikan bantuan dan bimbingan selama saya studi, saya menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Kepada Ibu dan Bapak R.M. Wilopokusumo yang banyak memberikan bantuan dan dukungan selama saya menjadi mahasiswa di Yogyakarta, saya menghaturkan banyak terima kasih

Kepada ayah mertua almarhum dan ibu mertua almarhumah yang banyak memberikan bantuan dan dorongan, saya sampaikan hormat dan terima kasih. Demikian pula kepada kakak-kakak dan adik saya, kakak dan adik-adik ipar saya dan semua anggota keluarga saya, yang banyak memberikan dukungan, bantuan dan dorongan sehingga saya dapat mencapai jenjang akademik ini, saya menyampaikan penghargaan dan terima kasih.

Kepada istri saya Rachmaniar Ambon yang telah ikut senang dan ikut susah menjalani kehidupan ini sehingga saya mendapatkan kesempatan menjadi Guru Besar Madya, tak lain yang dapat saya sampaikan, kecuali terima kasih dan penghargaan yang tinggi. Pada anak-anak saya, Vanda, Didiet dan Cindy yang juga banyak berkorban mengikuti studi dan perkembangan karier ayah kalian, terima kasih banyak anak-anakku.

Kepada semua Panitia yang terlibat dalam Upacara Pengukuhan dan Acara Syukuran, yang telah bekerja tekun dan sungguh-sungguh sehingga semuanya dapat berlangsung dengan baik, atas bantuannya saya dan keluarga menyampaikan terima kasih. Demikian pula pada Keluarga Masyarakat Maluku (Masohi) Semarang yang telah berpartisipasi mensukseskan acara ini saya menyampaikan penghargaan dan terima kasih.

Akhirnya kepada semua hadirin yang saya hormati yang telah dengan sabar dan tekun mengikuti acara ini sampai selesai, saya menyampaikan penghargaan, terima kasih dan hormat yang tulus. Semoga Tuhan Yang Mahakuasa melimpahkan rahmatnya pada kita semua.

## Daftar Pustaka

- Bar, Carolyn (eds.), *How Do Public Managers Manage? : Bureaucratic Constraints, Organizational Culture, and Potential for Reform*, San Francisco : Jossey-Bass Publisher, 1995.
- Caider, Gerald E., *Public Administration*, Pacific Palisades Cal. : Palisades Publishers, 1982.
- Cuider, Gerald., *The Future of Public Administration in: Public Administration Under Scrutiny*, Canberra:Centre For Research in Public Sector Management University of Canberra, Institute of Public Administration Australia, 1996.
- Dilolio, John (eds.), *Deregulating the Public Service: Can Government be Improved?*, Washington D.C. : The Brookings Institution, 1994.
- Eliassen, Kjell A. and Jan Kooiman (eds.), *Managing Public Organizations : Lessons from Contemporary European Experience*. London : Sage Publications, 1993.
- Fox, Charles J., and Hugh T. Miller, *Post Modern Public Administration*, London : Sage Publications. 1995.
- Hammer, Michael and James Champy, *Reengineering the Corporation : A Manifesto for Business Revolution*, London : Nicholas Brealey Publishing, 1995.
- Hughes, Owen E., *Public Management and Administration*, New York : St. Martin Press, 1994.
- Kartasasmita, Ginandjar, *Administrasi Pembangunan : Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*, Jakarta : Pustaka LP3ES, 1997.

- Kartasasmita, Ginandjar, *Pembangunan untuk Rakyat : Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta : CIDES, 1996.
- Kingsley, Gordon., *Reflecting on Reform and the Scope of Public Administration*, *Public Administration Review* Vol. 57, number 2, March/April 1997.
- Kooiman, Jan, *Modern Governance : New Government-Society Interactions*, London: Sage Publications, 1994.
- Landau, Martin., *The Concept of Decision-Making in the Field of Public Administration* in S. Mailick and E. H. Van Ness (eds.), *Concepts and Issues in Administrative Behavior*, Englewood Cliffs N.J.: Prentice-Hall, 1962.
- Lane, Jan-Erik, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, London: Sage Publications, 1995.
- Linden, Russel Mathew, *Seamless Government : A Practical Guide to Re-engineering in the Public Sector*, San Francisco : Jossey-Bass Publisher, 1994.
- Martin, Lawrence L. and Peter M. Kettner, *Measuring the Performance of Human Service Programs*, London : Sage Publications, 1996.
- McKevitt, David and Alan Lawton (eds.), *Public Sector Management : Theory, Critique and Practice*, London : Sage Publications, 1994.
- Morgan, Colin and Stephen Murgatroyd, *Total Quality Management in the Public Sector : An Interactive Perspective*, Buckingham : Open University Press, 1994

Mosher, F.C., *Research in Public Administration*, Public Administration Review, Vol. 16, 1956.

Newland, Chester A., *Realism and Public Administration*, Public Administration Review Vol. 57 number 2, 1997.

Osborn, David and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government*, Reading, MA : Addison-Wesley, 1997.

Osborn, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government : How Do Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA : Addison-Wesley, 1993.

Ostrom, V., *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press, 1973.

Perry, James L. (eds)., *Handbook of Public Administration*, Oxford: Jossey-Bass Publ., 1990.

Shafritz, Jay M. and E.W. Russell, *Introducing Public Administration*, New York : Longman, 1997.

Savas, E.S., *Privatization: The Key to Better Government*, New Jersey : Chatham House Publishers Inc., 1987.

Tjokroamidjojo, Bintoro, Prof., *Pembangunan Indonesia Tantangan-tantangan dalam Tataran Nasional dan Global : Kumpulan Tulisan*, Jakarta : Sekretariat Badan Pelaksana Kerjasama Ekonomi Asia Pasifik, 1995.

Usman, Marzuki, *Evaluasi Pelaksanaan GBHN 1993 Bidang PAN Khususnya Aspek Kelembagaan dalam Pelita VI serta Konsep Kebijakan Kelembagaan dan*

*Budaya Organisasi yang dapat Mengantisipasi Perubahan Peran Pemerintah dalam Pembangunan : Makalah disampaikan pada Seminar Nasional PAN 7 - 9 Juli 1997. Jakarta : Arsip Nasional RI, 1997*

Wamsley G.L. and J.E. Wolf, *Refounding Democratic Public Administration*, London : Sage Publications, 1996.

Warella, Y., *Administrasi Negara Menyongsong Abad ke-21 : Makalah disampaikan pada Studium Generale Mahasiswa Administrasi Negara FISIP UNDIP 30 September 1996.*

Warella, Y., *Masalah Fokus Administrasi Publik : Makalah disampaikan pada Seminar Program Studi Administrasi Negara FISIP UNDIP 17 September 1997.*

Warella, Y., *Perilaku Organisasi dan Kualitas Pelayanan Publik: Makalah disampaikan pada Seminar Nasional dan LKPTM II HMJ Ilmu Pemerintahan Se-Indonesia diselenggarakan HMJ Ilmu Pemerintahan FISIP UNDIP 13-17 Oktober 1997*

White, Jay D. and Gay B. Adams, *Research in Public Administration*, London: Sage Publications, 1994.

Zeithaml, Valerie A., A. Parasuraman and Leonard L. Berry, *Delivering Quality Service : Balancing Customer Perceptions and Expectations*, New York : The Free Press, 1990.

## CURRICULUM VITAE

### DATA PRIBADI

Nama : Y. Warella  
Tempat dan tanggal lahir : Saparua, 19 Juli 1940  
Status Perkawinan : Kawin  
Anggota Keluarga : Istri : Rachmaniar Ambon  
Anak : 1. Vanda Alpha Savitrie ST  
2. Fidel Betha Aditya SH  
3. Cynthia Damayanti  
NIP : 130227811  
Pangkat/Jabatan/Gol. : Pembina Utama Madya / Gurubesar Madya  
Golongan IV/d  
Jabatan non-struktural : Sekretaris Senat Universitas Diponegoro

### PENDIDIKAN

1. SR, Tungkal, Muara Enim, Sumatera Selatan : 1953
2. SMP Negeri III, Pajeksan, Yogyakarta : 1956
3. SMA/A Negeri, Bojong, Semarang : 1959
4. Sarjana Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Sosial dan Politik, Univ. Gadjah Mada, Yogyakarta : 1964
5. Master of Public Administration, University of Southern California, Los Angeles, USA : 1975
6. Doctor of Philosophy (Ph.D), Public Administration University of Southern California, Los Angeles, USA : 1983

## **PELATIHAN / TRAINING KHUSUS (Selected)**

1. Suscados Kewiraan, Lemhanas Jakarta, 1975 dan 1983
2. Penataran P4 bagi Lektor, Lektor Kepala Madya dan Lektor Kepala oleh BP7 pusat, di Pelabuhan Ratu, 1996
3. Penataran P4 Pola 120 jam, BP7 Jawa-Tengah tahun 1981
4. International Training of Trainers (ITOT) in Public Administration, USC, Los Angeles, California, 1974
5. Manajemen Pendidikan Tinggi oleh Ditjen Dikti, di Cisarua, 1984.

## **JENJANG KEPEGAWAIAN**

1. Calon Pegawai	F II	: 1964
2. PNS	F III	: 1965
3. PNS	F IV	: 1969
4. PNS	IV/a	: 1970
5. Lektor Kepala	IV/b	: 1978
6. Lektor Kepala	IV/c	: 1987
7. Guru Besar Madya	IV/c	: 1996
8. Guru Besar Madya	IV/d	: 1997

## **PENGALAMAN JABATAN**

1. Sekretaris Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNDIP : 1975 -  
1977
2. Pembantu Dekan Bidang Akademis FISIP UNDIP : 1983 -  
1986
3. Pembantu Dekan Bidang Akademis FISIP UNDIP : 1986 -  
1989



4. Dekan FISIP UNDIP : 1989 -  
1992
5. Dekan FISIP UNDIP : 1992 -  
1995
6. Sekretaris Senat Universitas Diponegoro : 1997

#### **KEGIATAN MENGAJAR DI LUAR FISIP UNDIP – SEMARANG**

1. Pelatihan penjenjangan struktural (SPADA, SPALA, SPADYA, ADUM, ADUMLA dan SPAMA) 1984 sampai sekarang.
2. Dosen Luar Biasa pada Fisipol Universitas Tidar, Magelang: 1983 sampai sekarang.
3. Dosen Luar Biasa pada Fisipol Universitas 17 Agustus 1945 : 1975 sampai sekarang.
4. Dosen Luar biasa pada Program Magister Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro: 1995 sampai sekarang
5. Dosen Luar Biasa pada Fisipol Universitas Wijayakusuma Purwokerto: 1984 sampai 1990.

#### **KARYA TULIS ILMIAH (Selected)**

Makalah pada Seminar / Lokakarya / Simposium / Karya Ilmiah Lain

- a. Perilaku Organisasi dan Kualitas Pelayanan Publik  
1997
- b. Masalah Fokus Administrasi Publik  
1997
- c. Dinamika Formulasi Kebijakan Publik  
1997

- d. **Administrasi Negara Menyongsong Abad ke 21**  
1996
- e. **Pemberdayaan Manusia Dalam Organisasi**  
1996
- f. **Rekrutmen Pegawai Negeri Sipil dan Birokrasi Perwakilan**  
1996
- g. **Social and Cultural Aspects of Forest Management Strategy**  
(International Seminar on Forest Management Strategy)  
1994
- h. **Partisipasi Masyarakat : Suatu Pendekatan Teoritis**  
1992
- i. **Pendekatan Socio-Teknik dan Perilaku Administrasi**  
1991
- j. **Dan lain sebagainya**

#### **KEANGGOTAAN ORGANISASI PROFESIONAL**

1. American Society for Public Administration (ASPA), sejak 1975
2. Perhimpunan Sarjana Administrasi Indonesia (PERSADI) sejak 1983

#### **TANDA JASA/PENGHARGAAN**

Satyaencana Dwidya Sistha, Departemen Pertahanan Keamanan R.I., tahun 1991.

Semarang, 17 Nopember 1997

Y. Warella