

STANDAR PELAYANAN PUBLIK DALAM MEREALISASIKAN AKUNTABILITAS KINERJA PEMERINTAH

Oleh:
Jat Jat Wirijadinata^{*)}

Pendahuluan

Perhatian pemerintah untuk mensejahterakan masyarakat, melalui perbaikan kualitas pelayanan publik telah dilakukan dengan penerbitan pelbagai peraturan perundang-undangan. Kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan misalnya Keputusan MENPAN No.63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik; Peraturan Pemerintah No. 65/2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal; dan Peraturan Menteri PAN No. 20/2006 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Publik. Selanjutnya Tahun 2003, dikeluarkan Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Republik Indonesia.

Walaupun upaya ini belum optimal karena masih ditandai adanya pelbagai gelombang tuntutan masyarakat terhadap ketidakpuasan pelayanan pemerintah, namun beberapa daerah telah berhasil menjadi daerah percontohan dalam pelayanan perizinan dan non perizinan seperti Kabupaten Sragen, Jembrana, Solok, Yogyakarta dan sebagainya. Salah satu alat ukur keberhasilan kualitas pelayanan yaitu adanya standar. Untuk menyusun standar pelayanan ternyata banyak faktor yang harus dipertimbangkan. Apalagi pelayanan publik dengan pelbagai karakteristiknya tidak mudah untuk diukur seperti halnya dengan barang swasta yang lebih dapat diatur dengan mekanisme pasar.

Untuk menelaah standar pelayanan terutama dalam mewujudkan akuntabilitas kinerja pelayanan publik yang disediakan pemerintah artikel ini akan membahas berbagai dimensi yang berkaitan dengan pelayanan publik yaitu akuntabilitas, kualitas dan standar serta langkah penyusunan standar pelayanan.

Akuntabilitas Pelayanan Publik

Akuntabilitas Pelayanan Publik seperti dikemukakan oleh Jabbra dan Dwivedi (1988:5) adalah *"public service accountability involves the methods by which a public agency or public official fulfills its duties and obligations, and the process by which that agency or the public official is required to account for such actions"* (akuntabilitas pelayanan publik termasuk didalamnya metode yang digunakan instansi atau pegawai negeri dalam memenuhi kewajibannya dan keharusan-keharusan serta proses yang seharusnya dijalankan). Akuntabilitas pelayanan publik ini dipandang sebagai strategi untuk menjamin kepatuhan terhadap standar yang telah disepakati dan untuk meminimalkan penyalahgunaan wewenang. Dengan demikian maka akuntabilitas pelayanan publik mensyaratkan adanya 5 elemen sebagai berikut:

^{*)} Peneliti pada Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I, Dosen luar biasa pada Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara Bandung.

- a. *Administrative/Organizational Accountability*, yaitu adanya kejelasan hierarkis dan tanggungjawab namun tetap memungkinkan adanya fleksibilitas bila diperlukan. Akuntabilitas manajemen berarti upaya agar para individu dan unit kerja bertanggungjawab terhadap kinerja yang diukur seobyektif mungkin. Pencapaiannya tergantung kepada identifikasi akuntabilitas unit atau penetapan akuntabilitas unit dalam suatu departemen dimana output dapat diukur dibandingkan dengan biaya atau kriteria lainnya. Dalam hal ini para individu dapat dikendalikan agar bertanggungjawab terhadap kinerja masing-masing.
- b. *Legal Accountability* untuk memungkinkan proses legislasi dan yudisial.
- c. *Political Accountability* yaitu kewenangan untuk regulasi, penentuan prioritas, redistribusi sumber daya, peraturan-peraturan, legitimasi dan masalah ketahanan suatu bangsa.
- d. *Profesional Accountability*, yaitu adanya keseimbangan antara kode etik profesi dengan kepentingan masyarakat.
- e. *Moral Accountability*, yaitu kemampuan menunjukkan standar integritas pribadi yang tinggi, kejujuran, keadilan, kebenaran dimuka hukum, memperoleh kepercayaan dan konfidensi dari masyarakat.

Lebih lanjut Jabbara menyarankan adanya mekanisme kontrol terhadap akuntabilitas pelayanan publik baik yang bersifat internal maupun eksternal. Kontrol internal dilakukan melalui pengawasan pelaksanaan etika pelayanan yang ketat dan manajemen administrasi publik dimana terdapat adanya kepemimpinan, keteladanan, menguatnya koordinasi fungsional, keberfungsian para pimpinan pada setiap tingkatan manajemen untuk memandu pelaksanaan kode etik pelayanan.

Sedangkan pengawasan eksternal dilakukan melalui cara survey opini, mass media dan penelitian kelompok kepentingan (*interest group*) yang justru biasanya lebih berperan dalam kebijakan publik. Akuntabilitas merupakan suatu prasyarat yang fundamental untuk pencegahan penyalahgunaan wewenang, sehingga kekuasaan dapat diarahkan kepada pencapaian tujuan nasional yang luas dengan kemungkinan tingkat pencapaian efisiensi, efektivitas, kejujuran, dan kehati-hatian.

Kualitas Pelayanan Publik

Apabila pelayanan publik ingin menyediakan apa yang diharapkan masyarakat, maka ia harus memberikan perhatian kepada pengelolaan kebutuhan masyarakat sejalan dengan rancangan pelayanannya. Dalam pelayanan publik, ada 3 model kualitas yaitu:

- a. dimensi fisik yang berhubungan dengan kesesuaian *setting*
 - b. dimensi teknis yaitu aplikasi pelayanan dengan menggunakan teknologi terkini
 - c. dimensi sosial yaitu kemampuan pelayanan untuk membentuk kedekatan hubungan.
- (Doherty and Horne, 2002, 151)

Sistem manajemen kualitas dalam pelayanan publik, akan sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai yang dibangun dan tumbuh di dalam organisasi. Masalahnya ialah nilai yang dianut siapa yang akan digunakan? Dengan demikian perlu pula mempertimbangkan nilai-nilai para *stakeholders*, politisi yang terpilih, kelompok profesi, staf di garis depan, dan masyarakat pengguna. Setelah rancangan pelayanan ditetapkan maka perlu ada audit kualitas, baik dari sisi sumberdaya manusia, mesin, material, mental manajemen, moral, monitoring, motivasi maupun kemampuan mobilitasnya berdasarkan standar yang

ditetapkan. Ada beberapa kegagalan yang mungkin terjadi dalam kualitas yaitu seperti dikemukakan oleh Rosander (1998: 111) sebagai berikut:

- a. Deviasi dari nilai-nilai yang sudah diakui kebenarannya
- b. Deviasi yang terjadi karena fakta-fakta yang tercatat
- c. Deviasi dari metode, proses dan prosedur
- d. Deviasi dari peraturan dan perundangan yang berlaku
- e. Penggunaan prosedur yang benar tapi aplikasinya tidak benar
- f. Penyimpangan dari pengamanan prosedur dan pengamanan perilaku
- g. Penolakan terhadap perbaikan, metode dan teknik yang lebih baik
- h. Kesalahan dalam penilaian dan keputusan
- i. Kesalahan diagnosa dan situasi masalah.

Jadi proses perumusan kualitas perlu memperhatikan kemungkinan kesalahan-kesalahan tersebut.

Standar Kualitas Pelayanan Publik

Standar seperti dikemukakan oleh Devon Country Council (1993:25), merupakan pernyataan yang jelas dan secara khusus mengindikasikan elemen-elemen kunci yang harus ada pada suatu pelayanan yang akan diberikan, tipe aktivitas yang seharusnya, dan harapan dari suatu cara pelayanan yang akan diberikan. Standar dapat merupakan penjelasan tentang berapa sebanyak, seberapa baik, seberapa sering atau seberapa cepat sesuatu itu terjadi, atau sesuatu dikerjakan, atau bisa juga ditunjukkan dengan prosentase, nomor, frekuensi atau biaya (*Standards are statements which clearly and explicitly indicate what the key elements of a given service should be; the type of activity that should take place and the expectation of the way in which it should be delivered. Standard can be about how much, or how well, or how often, or how quickly something happens or something is done, and they may be expressed in persentage, numbers, frequency, or cost*).

Penggunaan standar ini memiliki beberapa tujuan yaitu:

1. Menyediakan acuan bagi para pengguna, pemerhati yang peduli terhadap pelayanan publik, penyedia layanan dan pengambil keputusan.
2. Membantu menetapkan visi, akan seperti apa pelayanan yang diusahakan untuk disediakan.
3. Menyediakan landasan untuk mengakses tender dalam melakukan kontrak.
4. Menyediakan landasan untuk melakukan negosiasi lokal tentang spesifikasi layanan.
5. Membantu orang untuk memutuskan apa yang dimaksudkannya dengan kualitas
6. Memungkinkan untuk melakukan benchmark dalam melakukan assessmen dan peninjauan kembali, memonitor kondisi kualitas yang sedang berlangsung dan membantu merancang kualitas pelayanan di masa yang akan datang.
7. Membantu menghindari tekanan untuk mengurangi kualitas pelayanan dengan alasan dalam rangka penghematan.

Tidak seperti halnya barang hasil produksi sebuah pabrik, yang nampak secara fisik dan mudah diukur sehingga maka standarnya dengan mudah dapat dirumuskan secara terukur pula. Sedangkan pelayanan publik memiliki karakteristik yang menunjukkan kesulitan pengukurannya dan sulit pula menentukan standar pelayanan publik. Karakteristik tersebut intinya seperti dikemukakan oleh Pollit dan Harison (1992; 2) adalah sebagai berikut:

- a. Akuntabilitas sesuai dengan pandangan para wakil yang terpilih.

- b. Sering ada kesenjangan dalam konsensus dan ketepatan tujuan-tujuan umum dan jenis pelayanan yang diprioritaskan.
- c. Adanya jaringan kerja organisasional yang kompleks dimana para pimpinan bekerja.
- d. Kelangkaan persaingan organisasi pemerintah yang mendorong untuk melakukan kinerja yang lebih baik dari pesaing. Walaupun kompetisi ini tidak diperlukan di lingkungan organisasi pemerintah, (karena sudah diimbangi dengan persaingan pasar dan kuasi-pasar), akan tetapi masih memberikan arti terhadap dorongan kinerja.
- e. Kenyataannya, penyediaan lebih banyak pelayanan publik, hanya akan menghasilkan pendapatan marjinal, atau bahkan sama sekali tidak memperolehnya.
- f. Pada umumnya *processing* pelayanan publik lebih bersifat tatap muka dengan sedemikian banyak orang (misalnya pelayanan sekolah, rumah sakit, keamanan umum, kepolisian dsb).
- g. Umumnya para profesional pemberi layanan tidak suka bekerja di bawah manajer lini, karena standar kerja mereka diformulasikan secara nasional - bahkan sering dilakukan oleh badan profesi dan tidak ingin hanya berada di bawah komando manajemen lokal.
- h. Adanya perbedaan konteks lokal diantara mereka.

Penentuan standar pelayanan dapat pula berdasarkan pelbagai tujuan yaitu:

- a. Untuk menciptakan persaingan yang sehat antar institusi atau daerah,
- b. Untuk memberikan hak pada masyarakat penggunaanya,
- c. Sebagai alat untuk memberi kejelasan kepada para pegawai tentang apa yang diharapkan dari mereka
- d. Untuk menentukan siapa saja yang seharusnya terkait dalam penyusunan standar pelayanan
- e. Menentukan jenis pelayanan apa saja yang akan dilakukan standarisasi
- f. Menentukan proses penyusunan standar
- g. Menentukan nilai-nilai apa saja yang mendasari penetapan standar

Hal ini penting mengingat kesamaan nilai akan membuahkan hasil kesepakatan antara penyedia layanan dan masyarakat pengguna layanan baik antar instansi di Daerah maupun di Pusat pada tingkat nasional. Namun demikian tetap harus memperhatikan aspek dinamika, sehingga standar dapat dirubah sesuai dengan tuntutan perkembangan.

Beberapa prinsip penetapan standar yang termuat dalam charter, menurut HMSO (1991:5) adalah bahwa:

- a. standar hendaknya dipublikasikan dan digelar/*displayed* secara tetap pada titik-titik penyampaian layanan
- b. didalam standar harus termasuk sopan santun dan bersikap membantu dari para staf pemberi layanan, akurasi dalam hubungannya dengan peraturan-peraturan yang berlaku, komitmen untuk menyegerakan tindakan yang diharuskan dan diperlukan yang ditunjukkan melalui target waktu tunggu yang sependek mungkin. Apabila target tidak tercapai, maka mungkin saja hal ini akan terjadi dalam setiap pekerjaan
- c. Hendaknya ada asumsi-asumsi dimana ada jaminan bahwa pelayanan ditingkatkan kualitasnya sehingga akan menjadi lebih efisien.

Dengan adanya charter seperti ini maka ada beberapa keuntungan yang didapat yaitu:

- a. Penyediaan informasi yang lebih baik bagi masyarakat
- b. Pemberdayaan masyarakat,
- c. Perluasan hak bagi individu pengguna layanan

- d. Peningkatan konsistensi, percepatan dan perbaikan kualitas pelayanan secara menyeluruh
- e. Penyediaan landasan bagi pelaksanaan inspeksi, pengukuran, dan pengaturan
- f. Landasan dalam memperoleh penghargaan
- g. Penetapan hak-hak bagi karyawan (terminologi dan kondisi pelayanan)
- h. Penyediaan informasi bagi pesaing yang potensial.

Standar yang sudah dipublikasikan, pemenuhannya sangat tergantung kepada tingkat kredibilitas organisasi dan komitmen terhadap pelaksanaan standar yang telah ditetapkan. Beberapa kredibilitas ini tumbuh dari pengetahuan tentang bagaimana standar ini disusun, terutama tentang siapa yang pernah terlibat dan siapa yang terlibat didalamnya. Artinya harus sesuai dengan jenis pelayannya, kewenangan, klien dan stakeholder. Jenis standar bisa bersifat nasional dan lokal, bisa berbentuk standar maksimum dan standar minimum; bisa berupa prosedur dan bisa berbentuk petunjuk/*guidelines*.

Adalah penting untuk menyelaraskan antara standar nasional dengan lokal, demikian pula sebaliknya agar sinergis. Sebagai contoh, Pemerintah Pusat mengatur agar Daerah menyelenggarakan sistem pelayanan terpadu maka di tingkat pusat pun perlu melakukan hal yang sama secara sinergis, sehingga standar pelayanan untuk jenis pelayanan yang menjadi kewenang pemerintah pusat memberikan kemudahan bagi pelaksanaannya di daerah. Demikian pula standar pelayanan di daerah perlu menyelaraskan diri dengan standarisasi di pusat.

Standar dapat pula dikembangkan berdasarkan pelbagai tingkatan atau tipe aktivitas, yaitu: *pertama* menetapkan standar minimum agar kualitas pelayanan tetap terjaga; dan *kedua*, standar atas dasar standar minimum dapat ditetapkan dengan mempertimbangkan kebutuhan lokal dan kondisi lokal, serta mengarahkan pandangan kepada upaya peningkatan standar yang lebih ideal. Dari sini target dapat ditetapkan dengan batas kemampuan pencapaiannya baik secara kualitatif maupun secara kuantitatif.

Ada kebutuhan prosedur tertentu yang dianggap perlu dilakukan untuk memenuhi standar, atau ada bagian-bagian jenis pelayanan tertentu dari suatu rangkaian pelayanan yang juga membutuhkan prosedur tertentu sehingga ada kecenderungan banyak prosedur yang harus ditempuh. Karena itu peranan inspektorat dan kontrol sosial menjadi penting dalam membantu penyederhanaan prosedur. Prosedur harus tetap diarahkan kepada konsistensi, keadilan, dan akhirnya akuntabilitas.

Elemen lainnya yaitu standar pelayanan yang berkaitan dengan pekerjaan non-rutin, yaitu pelayanan yang lebih banyak membutuhkan pengabdian individu, sehingga dalam hal ini standar akan berupa petunjuk atau *guideline*. Pengukuran standar dan target sangat diperlukan untuk menjaga kualitas standar itu sendiri sesuai dengan kriteria standar yang baik, mulai dari penyusunan, penguasaan ke dalam aturan, publikasi dan implementasi serta dampak atau hasilnya. Selain itu termasuk pula ke dalam standar pelayanan adalah menetapkan standar pelayanan pengaduan, beserta penyelesaiannya.

Kebanggaan sebagai pelayan masyarakat perlu ditumbuhkan dan dipupuk, pengalaman menunjukkan bahwa di Indonesia. Bahkan di seluruh dunia insentif berupa tambahan tunjangan yang memadai, tempat kerja dan ruang pelayanan serta gedung pusat pelayanan yang nyaman telah turut membantu menumbuhkan kebanggaan tersebut.

Bahwa mereka adalah pegawai pilihan dengan kompetensi terbaik juga merupakan kebanggaan sehingga mereka akan bekerja sepenuh hati dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelayan masyarakat dengan sebaik-baiknya.

Pengalaman menunjukkan bahwa di beberapa daerah, pemberian insentif bagi pelayanan seperti ini menimbulkan kecemburuan bagi instansi lainnya apa lagi bagi instansi yang sebagian tugasnya dilaksanakan oleh Pusat Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Dengan demikian perlu pengaturan agar ada kewenangan yang masih merupakan fungsi teknis dan insentif yang diberikan kepada instansi terkait.

Ada beberapa kesulitan dalam penetapan standar pelayanan yaitu:

- a. Kekurangan pengalaman sebelumnya dalam penetapan standar demikian pula kekurangan pengalaman dalam berbagai jenis pelayanan, data yang diperlukan, dan kesulitan dalam mengekspresikan kualitas dalam bentuk standar.
- b. Kesulitan dalam menentukan standar dalam bidang pekerjaan yang membutuhkan banyak pergantian orang dan pergantian teknologi
- c. Adanya kecenderungan untuk bekerja berdasarkan standar minimum.
- d. Untuk kepentingan persaingan, beberapa standar ditetapkan lebih rendah.

Penyusunan Standar Pelayanan

Untuk menyusun standar pelayanan publik, maka perlu terlebih dahulu diketahui jenis pelayanan yang disediakan. Sumber-sumber informasi dapat diperoleh dari keputusan-keputusan politik, hukum, dan pelaksanaan kebijakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah yang biasanya dituangkan dalam berbagai peraturan diinstansi masing-masing, dalam Rencana Strategis maupun rencana tahunan.

Dari daftar inventarisasi jenis pelayanan dan dasar hukumnya, maka langkah selanjutnya adalah melakukan pemahaman terhadap proses pelayanan yang berjalan. Hal tersebut bertujuan untuk mengetahui seberapa efektif dan efisienkah proses jenis pelayanan yang sedang berjalan, sehingga dapat diketahui apakah masih ada bagian-bagian yang bisa lebih disempurnakan. Untuk mengetahui bagian-bagian yang perlu disempurnakan dilakukan dengan cara:

- a. Identifikasi jenis pelayanan: terdiri atas prosesing orang (misalnya pelayanan pendidikan, kesehatan), prosesing kepemilikan (misalnya pengurusan sertifikat tanah) dan prosesing informasi (misalnya informasi persyaratan kredit) atau pelayanan konsultatif (pelayanan pembinaan/penyuluhan KB, petani), administratif (misalnya pelayanan KTP) dan teknis (misalnya pembangunan jalan dan jembatan, pengairan atau pekerjaan umum lainnya).
- b. Analisis sistem pelayanan yang ada adalah proses yang merupakan proses penciptaan pelayanan; bagian mana yang disukai atau tidak disukai pelanggan, dan pada bagian mana pelanggan terlibat di dalamnya. Bagian proses yang tidak disukai pelanggan, perlu dicarikan kemungkinan penyempurnaannya.
- c. bagilah jenis pelayanan kedalam elemen inti dan elemen tambahan.
- d. Buatlah *Flow Process Chart* dari masing-masing jenis pelayanan sehingga akan mudah menganalisis apakah proses sudah merupakan proses yang paling efektif paling efisien (Lovelock, 1992:21).
- e. Analisis faktor input pelayanan yang terdiri atas sumber daya manusia, bahan, peralatan, sarana dan prasarana serta mesin yang dibutuhkan. Analisis sumber daya

manusia misalnya akan meliputi: identifikasi jumlah dan kompetensi, pengembangan etika pelayanan, tingkat komitmen, pemberian penghargaan dan sanksi; identifikasi kewenangan, dan identifikasi pendelegasian wewenang

- f. Susunlah diagram *service deliver*.
- g. Identifikasi pelanggan dan harapan pelanggan.
- h. Perumusan visi dan misi pelayanan.
- i. Analisis persyaratan pelayanan.
- j. Analisis waktu pelayanan: untuk ini diperlukan analisis efisiensi kerja dan pengukuran kerja sehingga diperoleh jumlah waktu yang tepat.
- k. Analisis tata ruang pelayanan sehingga akan memenuhi syarat *tangible*.
- l. Analisis jarak antara pelanggan dengan pusat pelayanan, sehingga dapat terjangkau.
- m. Analisis mekanisme pengaduan.
- n. Penanganan pengaduan, penentuan pejabat yang bertanggungjawab.
- o. Lakukan analisis tarif pelayanan.
- p. Buat buku yang memuat jenis pelayanan, persyaratan, lama waktu penyelesaian beserta tarif pelayanan, tata cara pengaduan, serta janji pelayanan dan petunjuk lain yang diperlukan.

Tarif Pelayanan Publik

Masalah yang paling krusial ialah menentukan tarif setiap jenis pelayanan. Karena tidak sama dengan lingkungan bisnis, maka para konsumen secara individu dalam penggunaan barang dan jasa harus membayar, sesuai dengan harga, dan apabila tidak sesuai maka akan ditolaknya. Lain halnya dengan pemerintah sebagai produser, maka pemerintah akan berusaha agar barang dan jasanya dapat diberikan cuma-cuma. Dengan syarat bahwa biayanya dapat ditutup dengan pajak. Pajak yang dibayar oleh masyarakat tidak langsung digunakan untuk jasa atau produk yang langsung dapat dinikmati.

Pemerintah untuk membiayai transportasi umum, rumah sakit umum dan untuk kelanjutan operasinya diperlukan dana dari pajak walaupun daya beli masyarakat menurun dan inflasi menyebabkan kenaikan harga-harga. Disamping itu, pemerintah menghadapi masalah manula, pengangguran, asuransi, dan masalah sosial lainnya. Namun demikian pemerintahpun tidak mungkin mampu membiayai jasa yang diperlukan masyarakat secara menyeluruh.

Salah satu kekecewaan masyarakat terhadap pemerintah ialah adanya ketidakpercayaan dalam penggunaan pajak. Sistem pengenaan harga dilingkungan swasta, dapat digunakan untuk menganalisis apakah kemanfaatan dan cara pelaksanaan pemberian layanan sudah diberikan dengan cara terbaik. Oleh karena itu metode *cost benefit analysis* nampaknya merupakan landasan yang dapat digunakan dalam mengenakan tarif bagi mereka yang menggunakan jasa atau fasilitas tertentu. Hal ini akan bermanfaat apabila terdapat koordinasi dan arahan para pejabat yang bertugas dibidang anggaran.

Pengenaan biaya jasa pemerintah hanya dapat dilakukan seperti halnya di kalangan swasta apabila memiliki eksklusivitas yang tinggi. Kuncinya adalah apabila menikmati fasilitas pemerintah secara fisik dapat dipisahkan dari para pengguna lainnya. Pemerintah hanya dapat mengenakan tarif apabila kebutuhan akan layanannya sangat tinggi.

Esensi situasinya ialah apabila tingkat eksternalitas pembelian/penggunaannya sangat tinggi. Pemerintah akan membiayai apabila setiap orang mau membayarnya. Pemerintah akan membelinya bila semua masyarakat ingin membelinya. Prinsip umum pengenaan tarif dalam pelayanan ialah bahwa pengenaan tarif dikatakan tepat apabila:

- ada kesenjangan dalam sistem keuangan yang tidak terlalu berhubungan dengan biaya, kepuasan dan bantuan yang disediakan
- suatu pelayanan lebih berkaitan dengan individu atau keluarga,
- pemungutan dan biaya administrasi umum
- tidak berpengaruh dan tidak melanggar hak sipil
- fasilitas bebas dari pajak kekayaan tapi dapat menikmati jasa pemerintah.

Biaya untuk pembayaran pemerintah dalam menyediakan kebutuhan, harus sejauh mungkin merupakan bagian dari anggaran biaya hidup, seperti misalnya untuk biaya makanan dan pelayanan medis. Tingkat pembayaran untuk penerima kesejahteraan dan tingkat usia pensiun harus cukup tinggi untuk pengeluaran kehidupan beragama, pemondokan, sekolah dan fasilitas kenyamanan beraktivitas, yang pada umumnya harus meliputi biaya-biaya layanan pemerintah, sama halnya seperti dianggarkan untuk biaya bahan bakar, atau pelayanan lainnya yang diperlukan.

Pembayaran yang dipaksakan biasanya digunakan untuk membiayai selokan dan sampah. Disarankan agar para pejabat anggaran dapat memberikan informasi untuk memperluas pembiayaan seperti misalnya memikirkan kembali pengembangan pembiayaan polisi dan perlindungan dari kebakaran. Keuntungan dari pembayaran yang dipaksakan adalah memungkinkannya dilakukan prosedur pembiayaan antara alokasi harga pasar dengan yang tanpa biaya atau tanpa biaya yang diambil dari pendapatan pajak. Adalah pula memungkinkan untuk memperluas pengenaan pembiayaan bagi bidang-bidang di mana eksternalitas sangat besar. Penggunaan lokasi biaya/*cost center* akan bermanfaat untuk mengelola waktu, jumlah dan lokasi pelayanan. Contoh: subsidi silang dari pelayanan *private goods* kepada *common goods*, seperti kolam renang bagi masyarakat elit dengan biaya tinggi bisa untuk mensubsidi biaya kolam renang bagi masyarakat kurang beruntung.

Semua instansi pemerintah berkehendak untuk menjadi unit kerja yang efisien, yaitu mampu menyediakan pelayanan prima dengan biaya rendah. Hal ini dapat dilakukan dengan cara membedakan tarif pada kondisi yang berbeda. Misalnya tarif lebih rendah di daerah padat di perkotaan daripada di daerah yang tidak padat untuk ongkos pengumpulan sampah dari rumah ke rumah di daerah perumahan elit. Kerugian terhadap kesehatan polisi, pemeliharaan jalan, pembiayaan tempat parkir, dan lingkungan sebagian besar terjadi karena segala sesuatu yang berhubungan dengan mobil dan oleh segala sesuatu yang berhubungan dengan pembakaran internal semua kendaraan. Di masa lalu diasumsikan bahwa pembayaran lisensi mobil, tarif parkir, pajak bahan bakar telah cukup membayar kerugian masyarakat yang disebabkan oleh mobil. Ternyata bahwa asumsi tersebut salah karena belum dihitung dengan penggunaan tanah untuk pengoperasian mobil seperti tanah yang digunakan untuk jalan raya, jalan kerta api, ketidakramahan terhadap tetangga, kehidupan pejalan kaki, polusi udara, kebisingan, dan gas beracun.

Masalahnya adalah bahwa bila seluruh pengenaan biaya tersebut dikenakan atas biaya transportasi tersebut maka akan terjadi peningkatan harga-harga dan barang komplimenternya dan mengurangi pendapatan secara menyeluruh, akan tetapi jalan raya

tidak mungkin digunakan untuk keperluan lainnya seperti untuk taman dan tempat bermain. Adalah terlalu mahal apabila mensubsidi seluruh aktivitas seperti halnya mobil, jadi berikan subsidi kepada pengguna tertentu saja yaitu di mana subsidi akan membangkitkan usaha keras individu atau eksternalitas yang tidak diinginkan akan terjadi kalau penggunaan mobil dibawah kapasitas., atau karena pendapatan yang tetap jadi berkurang dan tidak mencukupi untuk membiayai kebutuhan dasar lainnya setelah harus membayar pelayanan tertentu.

Ada beberapa hal yang diupayakan dikenakan tarif secara penuh yaitu misalnya: Tahap 1, dimulai dengan pembayaran lisensi, Tahap 2, menaikkan pajak bahan bakar, Tahap 3, izin penggunaan jalan tertentu pada jam-jam tertentu. Sistem harga pasar tidak pernah mempertimbangkan pendapatan regresif atau tingkat progresivitas pendapatan, kadang-kadang penetapan harga pasar dipertimbangkan atas dasar keadilan atau ketepatan. Apabila hal ini dilakukan maka pertimbangan ekonomis akan lebih kuat atau akan memberikan pelajaran bagi mereka yang akan memanfaatkan posisi mereka. Sebagai contoh, harga beras yang merupakan makanan pokok sebagian besar masyarakat tidak akan diperlakukan sebagai pendapatan regresif karena golongan masyarakat berpendapatan rendah dengan jumlah keluarga yang banyak akan membelanjakan uangnya terhadap beras. Namun demikian mungkin saja harga beras akan menjadi terlalu tinggi karena kekuatan monopoli para pedagang beras kurang bisa dikontrol.

Analisis terhadap pengenaan biaya penggunaan gorong-gorong dipertimbangkan berdasarkan tingkat regresivitas dan progresivitas berbagai prosedur. Pengenaan tarif tidak mempertimbangkan harga untuk sebuah layanan. Pengenaan akan lebih diperlakukan sebagai pembayaran pajak secara konvensional. Pendekatan ini mencegah para pengguna layanan atau system pengenaan tarif untuk tidak membedakan peranan, hal ini memungkinkan kemampuan alokasi pembiayaan jasa dialokasikan secara baik kepada pemerintah. Pelayanan penggunaan gorong/selokan sama pentingnya dengan pelayanan listrik, telepon, bahkan beras. Tarifnya dapat ditetapkan lebih akurat, dan dapat diberlakukan dengan biaya/tarif penuh (*full cost*). Dengan demikian maka mereka yang berpendapatan rendah sebagian besar pendapatannya akan dialokasikan terhadap pelayanan ini. Demikian pula halnya dengan perusahaan yang non profit. Pengenaan tarif lebih baik berdasarkan pada prinsip keadilan dimana yang paling banyak menggunakan layanan tersebut dikenakan tarif lebih tinggi.

Kondisi pentarifan sampah, pengumpulannya sangat banyak ditentang catatan menunjukkan bahwa pengenaan tarif cukup meliputi biaya pembuangan sampah. Kebanyakan pengenaan tarif dilakukan berdasarkan jumlah. Layanan perlindungan dari bahaya kebakaran, lebih cocok untuk dibiayai berdasarkan tarif. Elaborasi data dapat dilakukan berdasarkan asuransi kebakaran, biaya bahan bakar, yang diperlukan guna mencapai lokasi dan perbedaan jarak yang harus ditempuh. Sedangkan bila tidak diasuransikan maka pemerintah akan memungutnya secara langsung. Menurut hasil penelitian 75% dari kegiatan kepolisian berurusan dengan mobil, sehingga pengenaan tarif lebih sesuai bila digunakan berdasarkan biaya yang dikeluarkan untuk kegiatan kepolisian. Analisis sarana dan prasarana meliputi: Kelengkapan sarana prasarana, yang terdiri atas: pelayanan digaris belakang dan di garis depan. Aspek lain yang perlu diperhatikan adalah kesederhanaan struktur organisasi, kemudahan jangkauan pelayanan oleh masyarakat dan dukungan teknologi (Bahl, Roy,W. 1992:239-374).

Tolok ukur penilaian dapat menggunakan unsur-unsur sebagai berikut: kesederhanaan, kecepatan, kejelasan, keamanan, keterbukaan, efisensi, ekonomis, keadilan, ketepatan, hubungan dengan pelanggan, keserasian koordinasi, daya saing produk layanan, kepuasan pelanggan, responsibilitas, dan ketertiban pelaksanaan pelayanan.

Penutup

1. Bahwa standar pelayanan publik sebagai alat ukur kualitas pelayanan publik, merupakan cerminan nilai-nilai yang dianut masyarakat dan pemerintah baik secara organisasional maupun individu
2. Bahwa pelaksanaan standarisasi pelayanan publik dan aplikasinya sangat tergantung kepada kredibilitas organisasi.
3. Bahwa integrasi antara kredibilitas organisasi, kode etik, profesionalisme dan nilai-nilai yang berlaku perlu mempertimbangkan siapa saja yang pernah terlibat, dan siapa saja yang seharusnya terlibat dalam penyusunan standar pelayanan publik tersebut.
4. Bahwa pelayanan publik dengan karakteristiknya yang berbeda dengan barang/jasa privat, memerlukan perlakuan tertentu dalam menentukan standar pelayanannya
5. Insentif dan bentuk motivasi tertentu perlu mendapatkan perhatian dalam pelaksanaan pelayanan publik, namun tetap dalam kondisi menjaga keseimbangan antar subsistem lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Bahl, Roy, W., Linn, Johannes, F. 1992. *Urban Public Finance In Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Doherty, Tony, L., Horne, Terry. 2002. *Managing Public Services-Implementing Changes. A thoughtful approach to the practice of management*. London and New- York: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Gaster, Lucy. 1995. *Quality in Public Service, Manager's Choice*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Jabara, Joseph G., Dwivedi, O.P. (Ed.). 1988. *Public Service Accountability, A Comparative Perspective*. Canada, Kumarian Press, Inc.
- Lovelock, Christopher H.(Ed). 1992. *Managing Services. Marketing, Operations, and Human Resources*. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Pollit, Christopher; Harrison Stephen. 1992. *Handbook of Public Services Management*. Oxford, Blackwell Business.
- Rosander, A.C. 1989. *The Quest For Quality In Service*. United States of America: A Division of The Krauss Organization Limited.
- Keputusan MENPAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 *Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik*.
- Peraturan Pemerintah No 65/2005 *Tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal*.
- Peraturan Menteri PAN N0. 20/2006 *Tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Publik*.
- Kementrian Pendayagunaan Aparatur, (2003), *Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat*. Jakarta: Menteri Pendayagunaan Aparatur Republik Indonesia.