

II. TINJAUAN PUSTAKA

1. Reformasi Administrasi

Dewasa ini istilah reformasi administrasi digunakan untuk mendeskripsikan aktivitas yang sebenarnya jauh melampaui makna yang dikandungnya. Sebagai implikasinya maka setiap reformasi terhadap aparatur administrasi baik pada aras lokal maupun aras nasional, dipandang sebagai perubahan terencana. Menurut Zauhar¹ Reformasi Administrasi adalah kegiatan penataan birokrasi; reformasi administrasi adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi serta sikap dan perilaku birokrat guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Dalam bidang perkeretaapian, reformasi dibutuhkan untuk mengatasi pelayanan yang selama ini terus menjadi sorotan. Kualitas pelayanan yang rendah membutuhkan suatu perubahan yang nyata dan reformasi administrasi merupakan langkah yang tepat dalam memperbaiki kualitas layanan tersebut. Sebagaimana halnya dalam kebijakan publik dan pembuatan keputusan, penentuan tujuan merupakan hal yang sangat penting dalam reformasi

¹Zauhar, Op.Cit., 15

administrasi. Derajat pencapaian tujuan merupakan tolak ukur di dalam menetapkan sukses atau gagalnya program Reformasi Administrasi. Dror dalam Zauhar berpendapat bahwa reformasi pada hakekatnya merupakan usaha yang berorientasi pada tujuan jamak². Ia mengklasifikasikan tujuan reformasi ke dalam enam kelompok, tiga bersifat intra-administrasi yang ditujukan untuk menyempurnakan administrasi internal, dan tiga lagi berkenaan dengan peran masyarakat didalam sistem administrasi.

Tiga tujuan internal reformasi administrasi yang dimaksud meliputi:³

- a) Efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang, yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi dan kegiatan organisasi metode yang lain.
- b) Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi seperti korupsi, pilih kasih dan sistem taman dalam sistem politik dan lain-lain.
- c) Pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemakaian PPBS, pemrosesan data melalui sistem informasi yang otomatis, peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah dan lain-lain.

Sedangkan tiga tujuan lain yang berkaitan dengan masyarakat adalah:

- a. Menyesuaikan sistem administrasi terhadap meningkatnya keluhan masyarakat.
- b. Mengubah pembagian pekerjaan antara sistem administrasi dan sistem politik, seperti misalnya meningkatkan otonomi profesional dan sistem administrasi dan meningkatkan pengaruhnya pada suatu kebijaksanaan.

² Zauhar, Op.Cit.,14

³ Ibid

- c. Mengubah hubungan antara sistem administrasi dan penduduk, misalnya melalui relokasi pusat-pusat kekuasaan (sentralisasi versus desentralisasi, demokratisasi dan lain-lain).

Tujuan dilakukannya Reformasi Administrasi, menurut Hahn Been Lee dalam Zauhar dapat dikategorikan kedalam⁴:

- a. Penyempurnaan tatanan
- b. Penyempurnaan metode
- c. Penyempurnaan unjuk kerja

Karena masing-masing tujuan mempunyai ciri yang berbeda satu sama lain, maka tipe reformasi yang dilakukannya harus berbeda pula. Untuk mencapai penyempurnaan tatanan jelas diperlukan tipe reformasi yang berbeda apabila tujuan yang ingin dicapai adalah penyempurnaan metode ataupun penyempurnaan unjuk kerja. Tipe reformasi menurut Hahn Been Lee dalam Zauhar adalah:⁵

a. Penyempurnaan Tatanan dan Reformasi Prosedur

Baik dalam masyarakat tradisional maupun dalam masyarakat modern, order atau keteraturan merupakan kebajikan yang melekat dalam pemerintahan. Lebih-lebih dalam masyarakat transisional (*prismatik*) yang sedang melaksanakan pembaruan besar-besaran, dimana otoritas tradisional mulai digeser oleh otoritas kekuatan sosial baru, semuanya mengklaim bahwa mereka berkuasa. Dalam situasi seperti ini, massa rakyat, kecuali mereka yang berasal dari kelompok sosial baru, cenderung bernostalgia

⁴ Zauhar, Op.Cit.,44

⁵ Ibid, 45-47

dengan tatanan lama, terutama sekali pada masyarakat yang baru lepas dari genggaman cengkraman penjajah.

Guna menanggulangi masalah seperti itu maka reformasi sudah selayaknya kalau diarahkan pada penciptaan prosedur dan membangun rutinitas. Dalam suatu negara yang baru saja lepas dari cengkraman penjajah, yang situasinya masih kacau balau, administrasi identik dengan keteraturan (*order*). Konsep semacam ini tidak diperlukan jika pemerintahan dipegang oleh mereka yang berideologi nasionalis. Sedikit sekali penganut paham ini yang tertarik pada masalah prosedural, dan karenanya jarang yang senang apalagi mendalangi dan mensponsori usaha reformasi administrasi. Apabila yang ingin dituju adalah penyempurnaan tatanan, mau tidak mau reformasi harus diorientasikan pada penataan prosedur dan kontrol. Yang sangat diperlukan oleh administrator dalam era baru ini adalah menghadang agen pembaru. Sebagai konsekuensi logisnya maka birokrasi yang kokoh dan tegar perlu segera dibangun.

b. Penyempurnaan Metode dan Reformasi Teknis

Jika penyempurnaan tatanan merupakan produk dari adanya kekacauan, maka dorongan untuk melakukan penyempurnaan metode biasanya merupakan hasil *stimulans* dari pihak luar. Sedikit banyak, para administrator haruslah merupakan pekerja teknis yang mengetahui banyak tentang tehnik dan metode kerja. Sebagai akibatnya maka mereka harus fanatik terhadap metode. Jika masyarakat semakin mendukung terhadap adanya administrator teknis, maka administrator harus semakin fanatik

terhadap metode. Tetapi sebaliknya apabila masyarakat semakin berorientasi terhadap status, maka semakin kurang tuntutan terhadap administrator yang fanatik terhadap metode. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa administrator publik dalam masyarakat yang sudah maju secara teknologi, dituntut semakin lebih fanatik terhadap metode daripada administrator publik di negara yang kurang maju secara teknologis.

Penyempurnaan metode sebagai tujuan adalah berorientasi pada teknis, tetapi yang perlu diingat bahwa di dalam administrasi negara teknik itu sendiri tidak bernilai tanpa adanya pihak lain yang menggunakannya. Teknik itu baru bernilai manakala tujuan yang lebih luas yang dicapai dengan teknik itu tampak dengan jelas. Jadi tanpa adanya tujuan pemerintahan yang diformulasikan dengan bagus dan dengan program yang dapat diterima, penyempurnaan metode dan teknik administrasi dianggap sebagai kontrol otokratis dari birokrasi terhadap masyarakat. Di lain pihak, apabila tujuan utama reformasi administrasi diartikulasikan dengan baik secara efektif diterjemahkan ke dalam program aksi yang nyata, penyempurnaan metode akan memperbaiki implementasi program, dan oleh karenanya dapat meningkatkan realisasi pencapaian tujuan.

C. Penyempurnaan Unjuk Kerja dan Reformasi Program

Penyempurnaan unjuk kerja lebih bernuansa tujuan dalam substansi program kerjanya daripada penyempurnaan keterampilan maupun penyempurnaan metode teknis administratif. Fokus utamanya adalah pada pergeseran dari bentuk ke substansi, pergeseran dari kecakapan birokrasi ke

kesejahteraan masyarakat. Tipe administrasi semacam inilah yang sulit dijumpai di kebanyakan negara sedang berkembang dimana tujuan administrasinya masih pada hukum dan ketertiban. Dalam situasi semacam ini ideologi politik cenderung diserap secara umum, sementara itu birokrasinya terlalu di orientasikan pada masalah prosedural. Paling sering prioritas yang berlebih pada masalah prosedur ini akan menyebabkan digunakannya metode dan teknik baru yang diimpor dari tempat lain dengan berbagai alasan yang dibuat-buat.

Penekanan baru terhadap unjuk kerja program hanya akan ada jika pemerintah negara sedang berkembang betul-betul menginginkan pembangunan sosial ekonomi yang sungguh-sungguh. Begitu keinginan muncul, lahirlah pendekatan baru yang mempunyai sifat yang khas dalam Reformasi Administrasi. Keluaran menjadi kata kunci, metode dan prosedur yang sudah ada mulai dibenahi. Bibit baru administrator diambil dari lingkungan non birokrasi yang setelah melalui proses tertentu baru diperkenalkan ke dalam jajaran birokrasi. Organisasi baru banyak dibentuk bahkan terkesan sangat berlebihan. Prosedur baru di bidang keuangan yang lebih fleksibel mulai diperkenalkan, yang pada hakikatnya tumbuh dengan prosedur yang lama. Maka terjadinya struktur kembar dan prosedur ganda tak dapat dielakkan. Selain itu terjadi pula perkembangan birokrasi yang agak aneh. Sementara organisasi lama masih menjalankan fungsinya, organisasi baru diciptakan dengan tujuan untuk memperlemah aturan yang masih ada. Dari sudut pandang simetri organisasi dan keteraturan prosedur, situasi kacau balau masih saja terjadi. Terlepas dari adanya kebingungan ini,

dengan masih adanya program kerja tersebut memaksa birokrasi untuk tetap bergerak. Dengan begitu maka di dalam kenyataannya reformasi masih tetap saja berlangsung.

2. Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi adalah fokus utama dari Reformasi Administrasi yang merupakan suatu kebijakan strategis yang dilaksanakan secara konsisten. Pelaksanaan kebijakan ini merupakan upaya untuk menghindarkan birokrasi dari keterpurukan yang parah di masa yang akan datang. Karena itu telah ditetapkan Grand`Design reformasi Birokrasi (2010-2025) sebagai pedoman bagi semua pihak untuk pelaksanakannya. Dalam Grand Design tersebut, ditetapkan beberapa prinsip-prinsip dan asas Reformasi Birokrasi bagi kementerian, lembaga negara dan pemerintah daerah. Secara umum Reformasi Birokrasi bertujuan untuk:

1. Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat
2. Meningkatkan mutu pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan/program
3. Meningkatkan efisiensi dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi
4. Menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan
5. Menjadikan negara yang memiliki most-improved bureaucracy, birokrasi dengan kualitas pelayanan kelas dunia

Secara teoritis, reformasi adalah perubahan dimana kedalamannya terbatas sedangkan keluasannya perubahannya melibatkan seluruh masyarakat. Sedangkan menurut Blau birokrasi adalah organisasi yang ditujukan untuk memaksimalkan efisiensi dalam administrasi yang menurut Sayre memiliki ciri-ciri; spesialisasi tugas-tugas, hirarki otoritas, badan perundang-undangan, sistem pelaporan, dan personel dengan keterampilan dan peranan khusus. Weber sendiri sebagai pembahas birokrasi memberikan ciri-ciri yang lebih rinci hingga disebut sebagai organisasi yang rasional (*ideal types*), tidak sekalipun dimaksudkan menciptakan bentuk inefisiensi di dalam organisasi pemerintahan negara. Dari pemahaman ini birokrasi pemerintah mestinya tidak menjadi buruk dalam menjalankan tugas dan fungsinya⁶.

Menurut Weber, birokrasi mendasarkan diri pada hubungan antara kewenangan menempatkan dan mengangkat pegawai bawahan dengan menentukan tugas dan kewajiban di mana perintah dilakukan secara tertulis, ada pengaturan mengenai hubungan kewenangan, dan promosi kepegawaian didasarkan atas aturan-aturan tertentu. Weber memusatkan perhatian pada pertanyaan: mengapa orang merasa wajib untuk mematuhi perintah tanpa melakukan penilaian kaitan dirinya dengan nilai dari perintah tersebut. Fokus ini merupakan salah satu bagian dari penekanan Weber terhadap organisasi kemasyarakatan sebagai keseluruhan dan peranan negara pada khususnya. Ia mengatakan bahwa kepercayaan bawahan terhadap legitimasi akan

⁶ Lijan.P. Sinambela, Op.Cit., 70.

menghasilkan kestabilan pola kepatuhan dan perbedaan sumber perintah dalam sistem organisasi⁷.

Menurut Dwiyanto⁸ ada beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik, yaitu sebagai berikut:

1. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian General Accounting Office (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

2. Kualitas Layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan seringkali dapat

⁷ Lijan.P. Sinambela, Op.Cit., 54-55.

⁸ Agus Dwiyanto, 2012. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

diperoleh dari media massa dan diskusi publik. Akibat akses terhadap informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan relatif sangat tinggi, maka bisa menjadi satu ukuran kinerja organisasi publik yang mudah dan murah untuk dipergunakan. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

3. Responsivitas

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

4. Responsibilitas

Responsibilitas menunjukkan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar

atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit. Oleh sebab itu, responibilitas bisa saja pada suatu berbenturan dengan responsivitas.

5. Akuntabilitas

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

Setelah mengetahui pengertian mengenai pelayanan publik dan birokrasi publik sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa Reformasi Birokrasi adalah upaya suatu organisasi publik baik itu organisasi pemerintah maupun swasta dalam menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan kaidah yang telah ditetapkan yang tujuan utamanya adalah kepuasan masyarakat. Di dalam penyelenggaraan, terdapat dua pihak yang berhadapan dan saling berbeda kepentingan. Pihak aparat birokrasi sebagai pemberi pelayanan yang

berhadapan dengan masyarakat sebagai pengguna jasa layanan, antara keduanya, seringkali terdapat perbedaan kepentingan yang mencolok. Aparat birokrasi pada dasarnya adalah seorang abdi, bukannya seorang tuan. Persepsi tersebut selama ini tidak pernah ditanamkan secara sistematis kepada aparat birokrasi. Hal tersebut membawa konsekuensi pada masih munculnya sikap arogansi birokrasi, seperti merasa sebagai pihak yang paling dibutuhkan oleh orang banyak, atau bersikap seenaknya kepada masyarakat. Sikap yang ditunjukkan oleh sebagian besar aparat birokrasi tersebut membuat masyarakat merasa tidak memperoleh pelayanan seperti yang diharapkan, bahkan masyarakat seringkali merasa disepelkan dan tidak diorangkan oleh birokrasi. Kecenderungan yang justru terjadi adalah abdi masyarakat dibalikkan artinya menjadi masyarakat sebagai abdi birokrat.

Adanya perbedaan sikap pelayanan secara normatif dengan sikap pelayanan secara faktual yang dilakukan oleh aparat birokrasi terungkap dari banyaknya keluhan yang dirasakan oleh masyarakat pengguna jasa pada saat menerima pelayanan. Pengamatan yang dilakukan di lapangan menunjukkan adanya kecenderungan diskriminasi yang sangat mencolok dalam memberikan pelayanan. Realitas pelayanan menunjukkan bahwa aparat birokrasi dalam kenyataannya melakukan pembedaan pelayanan terhadap masyarakat pengguna jasa. Pembedaan pelayanan tersebut didasarkan atas beberapa hal, antara lain, karena faktor tinggi rendahnya status sosial ekonomi, kedekatan hubungan sosial dengan aparat, penampilan fisik pengguna jasa, etnik, afiliasi politik, afiliasi sosial kemasyarakatan, dan tingkat intelektualitas masyarakat. Maka dari itu diperlukan pengukuran kinerja pelayanan untuk mengukur sampai

dimana kinerja para aparat birokrasi memberikan pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa layanan. Pengukuran kinerja pelayanan dapat dilakukan dengan menggunakan instrumen pengukuran kinerja pelayanan yang telah dikembangkan oleh Zeithaml, Parasuraman dan Berry dalam buku mereka yang diberi judul *Delivering Quality Service*. Menurut mereka, ada sepuluh indikator kinerja pelayanan, yaitu:

1. Ketampakan fisik (*Tangible*)
2. Reliabilitas (*Reliability*)
3. Responsivitas (*Responsiveness*)
4. Kompetensi (*Competence*)
5. Kesopanan (*Courtesy*)
6. Kredibilitas (*Credibility*)
7. Keamanan (*Security*)
8. Akses (*Access*)
9. Komunikasi (*Communication*)
10. Pengertian (*Understanding the Customer*)

3. Reformasi Pelayanan Publik

Pelayanan merupakan fokus yang paling utama dalam bidang transportasi termasuk juga pada bidang perkeretaapain, karena dengan pelayanan yang maksimal kepada konsumen mencerminkan bahwa bidang perkeretaapain dapat menjadi transportasi andalan yang dapat diandalkan. Hal tersebut juga tertuang pada Undang-undang Pelayanan Publik Nomor 25 tahun 2009, yang

menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Sedangkan menurut Sampara⁹ pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain. Sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang. Kep. enPan No.81/93 menyatakan bahwa pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan yang diberikan oleh pemerintah pusat/derah, BUMN/BUMD, dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat, dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Seperti dijelaskan dalam undang-undang pelayanan publik, penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan yang dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan wajib ditaati oleh pemberi dan penerima pelayanan. Adapun komponen standar pelayanan publik menurut Undang-undang Pelayanan Publik Nomor 25 Tahun 2009, sekurang-kurangnya meliputi: Dasar hukum; Persyaratan; Sistem, mekanisme, dan prosedur; jangka Waktu

⁹ Lijan.P. Sinambela, Op.Cit., 5.

Penyelesaian; Biaya/Tarif; produk Pelayanan; Sarana dan prasarana, dan/atau fasilitas; Kompetensi Pelaksana; Pengawasan internal; Penanganan pengaduan, saran, dan masukan; Jumlah pelaksana; Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan; Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan resiko keragua-raguan; Evaluasi kinerja pelaksana.

Pelayanan berasal dari orang-orang bukan perusahaan. Tanpa memberi nilai pada diri sendiri, tidak akan mempunyai arti apa-apa. Demikian halnya pada perusahaan PT KAI yang secara umum merupakan kumpulan mendasar bagi keberhasilan perusahaan yang menyediakan jasa pelayanan yang berkualitas. Kualitas adalah menjaga janji pelayanan agar pihak yang dilayani merasa puas dan diuntungkan. Meningkatkan kualitas merupakan pekerjaan pemberi pelayanan karena semua orang adalah pelanggan. Tanggung jawab untuk kualitas produksi dan pengawasan kualitas tidak dapat didelegasikan kepada satu orang, misalnya staff pada sebuah kantor. Parasuraman (1985) mengatakan ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas jasa, yaitu *expective jasa* (pelayanan yang diharapkan) dan *perceived service* (pelayanan yang diterima).

Secara teoritis pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntun kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

1. *Transparansi*, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. *Akuntabilitas*, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. *Kondisional*, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
4. *Partisipatif*, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
5. *Kesamaan hak*, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain.
6. *Keseimbangan hak dan kewajiban*, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik¹⁰.

Jika dihubungkan dengan administrasi publik, pelayanan adalah kualitas pelayanan birokrat terhadap masyarakat. Kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari konvensional hingga yang lebih strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk, seperti:

¹⁰ Lijan.P. Sinambela, Op.Cit., 06.

1. Kinerja (*performance*)
2. Keandalan (*reliability*)
3. Mudah dalam penggunaan (*ease of use*)
4. Estetika (*esthetics*), dan sebagainya.

Adapun Sinambela menyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*). Sinambela¹¹. Selanjutnya, Fitzsmmons dalam Budiman¹² berpendapat kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang lebih dikenal dengan konsep pelayanan prima. Aparat pelayanan hendaknya memahami variabel-variabel pelayanan prima seperti yang terdapat dalam agenda perilaku pelayanan prima sektor publik. Variabel yang dimaksud adalah:

1. Pemerintahan yang bertugas melayani
2. Masyarakat yang dilayani pemerintah
3. Kebijakan yang dijadikan landasan pelayanan publik
4. Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih
5. Resources yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan
6. Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas pelayanan masyarakat
7. Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat
8. Perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, apakah masing-masing telah menjalankan fungsi mereka.

¹¹ Ibid, 06

¹² Ibid, 07

Variabel pelayanan prima di sektor publik seperti diatas dapat di implementasikan apabila aparat pelayanan berhasil menjadikan kepuasan pelanggan sebagai tujuan utamanya. Agar kepuasan pelanggan yang menjadi tujuan utama terpenuhi, aparatur pelayan dituntut untuk mengetahui dengan pasti siapa pelanggannya.

Selain peningkatan kualitas pelayanan melalui pelayanan prima, pelayanan yang berkualitas juga dapat dilakukan dengan konsep “layanan sepenuh hati”. Layanan sepenuh hati yang digagas oleh Patricia Patton¹³ dimaksudkan layanan yang berasal dari diri sendiri yang mencerminkan emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang, dan perasaan. Oleh karena itu, aparatur pelayanan dituntut untuk memberikan layanan kepada pelanggan dengan sepenuh hati. Layanan seperti ini tercermin dari kesungguhan aparatur untuk melayani. Kesungguhan yang dimaksudkan, aparatur pelayanan menjadikan kepuasan pelanggan sebagai tujuan utamanya.

Aparatur pelayanan tidak mempunyai alasan sedikitpun untuk tidak berorientasi pada kepuasan pelanggan secara total. Bahkan kepuasan pelangganlah yang dijadikan barometer dalam mengukur keberhasilan dalam pelayanan. Untuk mencapai hal ini, aparatur pelayanan tidak boleh menghindar dari prinsip pelayanan dilakukan sepenuh hati. Dari berbagai pengertian yang dikemukakan para ahli, peneliti menyimpulkan bahwa pelayanan adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok dalam memberikan rasa kepuasan kepada konsumen yang

¹³ Lijan.P. Sinambela, Op.Cit., 08.

menggunakan barang dan jasa yang ditawarkan sang pemberi pelayanan. Sedangkan pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok yang tergabung dalam ruang lingkup organisasi atau perusahaan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan konsumen sebagai bentuk timbal balik atas kepercayaan yang diberikan konsumen dengan menggunakan produk yang ditawarkan perusahaan publik.

4. Menciptakan Inovasi

Inovasi adalah salah satu hasil dari reformasi pelayanan publik yang merupakan bagian dari reformasi birokrasi publik. Reformasi birokrasi publik merupakan fokus utama dari Reformasi Administrasi, maka dari itu inovasi dapat dikatakan sebagai kepanjangan tangan dari Reformasi Administrasi yang merupakan bentuk dari ide kreativitas perusahaan dalam memberikan pelayanan yang maksimal kepada pelanggan, apalagi perusahaan tersebut adalah perusahaan perkeretaapian yang tentu saja dibutuhkan inovasi-inovasi untuk meningkatkan pelayanan kepada pelanggan.

Inovasi dapat didefinisikan dengan bermacam cara. Definisi yang paling lazim diterima adalah bahwa inovasi adalah ide atau produk apapun yang dirasakan oleh calon adopter sebagai sesuatu yang baru. Adopter itu sendiri adalah hasil dari proses yang memperlihatkan bahwa beberapa anggota sistem sosial. Menurut definisi ini, produk baru adalah ide, perilaku, atau barang yang secara kualitatif berbeda dengan bentuk yang sudah ada ¹⁴

¹⁴ Nugroho .J. Setiadi, 2003. Perilaku Konsumen. Jakarta:Kencana Hal 394

Sedangkan menurut Vontana¹⁵ inovasi adalah kesuksesan ekonomi dan sosial berkat diperkenalkannya cara baru atau kombinasi baru dari cara-cara lama dalam mentransformasi input menjadi output yang menciptakan perubahan besar dalam hubungan antara nilai guna dan harga yang ditawarkan kepada konsumen dan/atau pengguna, komunitas, sosietas dan lingkungan. Definisi ini menjelaskan bahwa inovasi tidak saja berarti sesuatu yang baru, barang dan/atau jasa baru atau sistem produksi baru atau cara memasarkan yang baru. Sesuatu yang baru tersebut perlu disertai dengan dampak yang positif bagi konsumen dan produsen, sesuatu yang baru yang menghasilkan kesuksesan ekonomi sosial, pada konteks inovasi dan penciptaan nilai tingkat individu, organisasi, dan masyarakat (*society*). Dari berbagai pengertian tentang inovasi dapat disimpulkan bahwa inovasi adalah penemuan baru baik itu berupa ide, kebijakan, maupun barang dan jasa yang dapat dipergunakan untuk kepentingan publik/masyarakat.

Menciptakan inovasi pada bidang perkeretaapian adalah suatu keharusan untuk dilakukan, bahkan harus terus menerus diperbaharui karena masyarakat semakin hari semakin peduli dengan kenyamanan transportasi sehingga masyarakat cenderung memilih alat transportasi yang menurutnya dapat memberikan pelayanan yang baik sesuai dengan biaya yang telah dikeluarkan. Namun, sebagaimana kita ketahui bahwa dalam menciptakan inovasi bukan hal yang mudah untuk dilakukan, karena harus melalui proses yang cukup rumit seperti yang telah dijelaskan pada tinjauan pustaka sebelumnya bahwa sebelum menciptakan inovasi manajer harus memiliki

¹⁵ Avanti Vontana, Op.Cit., 20

perencanaan terlebih dahulu untuk memformulasikan kebijakan yang sesuai. Pimpinan atau manajer puncak perkeretaapain juga harus benar-benar mengetahui apa yang sebenarnya diharapkan masyarakat mengenai kondisi perkeretaapian. Dengan melalui proses tersebut diharapkan dapat tercipta inovasi layanan perkeretaapian yang benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat saat ini.

Menciptakan inovasi harus bisa menentukan inovasi seperti apa yang seharusnya dilakukan dalam meningkatkan pelayanan perkeretaapian agar inovasi tersebut dapat berguna dan dapat bertahan lama. Jenis-jenis inovasi menurut Robertson dalam Setiadi¹⁶ diharapkan dapat memberikan masukan yang positif dalam menciptakan inovasi layanan perkeretaapian, jenis-jenis inovasi tersebut antara lain:

a. Inovasi Terus-menerus

Adalah modifikasi dari produk yang sudah ada dan bukan pembuatan produk yang baru sepenuhnya. Inovasi ini menimbulkan pengaruh yang paling tidak mengacaukan pola perilaku yang sudah mapan. Contohnya antara lain, menambahkan *fluoride* pada pasta gigi, memperkenalkan perubahan model baru, menambahkan mentol pada rokok atau mengubah panjang rokok, dan mengganti printer dot-matrix dengan printer *daisy wheel* atau *printet laser*.

b. Inovasi Terus Menerus Secara Dinamis

Mungkin melibatkan penciptaan produk baru atau perubahan produk yang sudah ada, tetapi pada umumnya tidak mengubah pola yang sudah

¹⁶ Nugroho .J. Setiadi, Op.Cit., 395.

mapan dari kebiasaan belanja pelanggan dan pemakaian produk. Contohnya antara lain, sikat gigi listrik, compact disk, makanan alami, dan raket tenis yang besar sekali.

c. Inovasi Terputus

Melibatkan pengenalan sebuah produk yang sepenuhnya baru yang menyebabkan pembeli mengubah secara signifikan pola perilaku mereka. Contohnya antara lain, komputer, *videocassete recorder*, *produk videotext* seperti basis data terkomputerisasi untuk belanja dan oven microwave.

Cara yang paling mudah untuk mendeteksi keberhasilan inovasi adalah melalui pengecekan didapatkannya pelanggan baru (*akuisisi pelanggan*), pertumbuhan penjualan, loyalitas pelanggan, dan peningkatan margin keuntungan¹⁷. Wibisono menambahkan dalam mengelola proses inovasi, terdapat empat tahapan penting, yaitu:

1. Melihat peluang pasar untuk produk jasa baru

Dalam melihat peluang pasar untuk suatu produk atau jasa baru, atau yang belum ada di pasaran, selain cerdas kita juga harus cermat. Ide inovasi dapat diperoleh melalui berbagai cara dan dari banyak sumber.

2. Mengatur portfolio riset dan pengembangan perusahaan

Dalam sebuah perusahaan, seorang pimpinan harus dapat mengambil keputusan tentang proyek mana yang harus didanai dan dijalankan dengan memperhatikan peluangnya, serta mengaturnya dengan baik. Kita harus memantau perkembangannya, dengan memperhatikan peluang dan batasan

¹⁷ Wibisono, 2006. Manajemen Kinerja. Jakarta: Erlangga Hal 113

(*constrain*) penting lainnya yang berhubungan langsung dengan proyek tersebut. Hasil dari evaluasi ini adalah kemampuan untuk melihat portfolio proyek yang diinvestasikan, dan melihat tujuan yang diinginkan, serta melihat sumber daya apalagi yang dibutuhkan untuk pengembangan, baik internal maupun eksternal.

3. Perancangan dan mengembangkan produk dan jasa baru

Perancangan dan pengembangan produk baru merupakan suatu aktivitas kompleks yang melibatkan multifungsi bisnis, dan mempunyai beberapa tahapan, antara lain:

- 1) Tahap pengembangan dan penyusunan konsep: mengembangkan konsep termasuk konsep tentang fungsi dari produk yang dirancang, atributnya, serta estimasi dari target pasar, harga, dan biaya.
- 2) Perancangan produk: melakukan pengujian dan pembuatan produk yang sesuai dengan konsep yang dibuat pada tahap sebelumnya dengan membuat model dan pengujian kecil, dan mulai melakukan investasi awal serta perencanaan biaya atau finansial.
- 3) Detail produk dan proses rekayasa: melakukan desain produk dan membuat prototipe dari produknya.

4. Memasarkan produk dan jasa ke pasaran

Tahap terakhir dari proses inovasi adalah melakukan komersialisasi produk baru melalui peluncuran produk menggunakan strategi pemasaran tertentu. Biasanya hal ini dilakukan dengan produk yang jumlahnya tidak terlalu banyak, untuk memastikan respons konsumen dan mengukur

kemampuan pemasok dalam memenuhi kebutuhan bahan baku secara konsisten dan tepat waktu. Pada intinya, tahap akhir ini bertujuan untuk meyakinkan perusahaan bahwa produk baru yang diluncurkan ke pasaran dapat mencapai target yang telah ditetapkan sebelumnya, dengan biaya sesuai dengan perhitungan serta memiliki fungsi dan kualitas yang sesuai dengan keinginan konsumen.

KERANGKA PIKIR