

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Teori Ilmu Administrasi Negara mengajarkan bahwa pemerintahan Negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat Negara sebagai suatu Negara hukum (*legal state*), sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat Negara sebagai suatu Negara kesejahteraan (*welfare state*). Baik fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan menyangkut semua segi kehidupan dan penghidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan pelaksanaannya dipercayakan kepada aparatur pemerintah tertentu yang secara fungsional bertanggungjawab atas bidang-bidang tertentu kedua fungsi tersebut (Siagian, 2001:128-129).

Selain pengertian pelayanan di atas, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (<http://kbbi.web.id/>, diakses pada 13-2-2014 pukul 14:54), pelayanan memiliki tiga makna, yaitu: 1) perihal atau cara melayani, 2) usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang), 3) kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa. Sedangkan Inu dan kawan-kawan (dalam Sinambela, 2011:5) mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang

memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki. Oleh karena itu, pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Ada juga yang mengartikan pelayanan publik merupakan seluruh jasa pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Seperti yang diungkapkan oleh Ratminto dan Atik Septi Winarsih (Hardiyansyah, 2011:11), bahwa pelayanan publik sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, BUMN juga memiliki tanggungjawab sebagai pelayan publik.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa pelayanan publik adalah semua kegiatan yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik dalam memenuhi kebutuhan penerima pelayanan dalam menjalankan kewajiban aparatur publik sebagai pelayan masyarakat. Pelayanan publik tersebut terdiri dari unsur-unsur kelembagaan penyelenggara pelayanan, proses pelayanannya serta sumber daya manusia pemberi layanan. Penyelenggaraan pelayanan publik dilaksanakan oleh instansi pemerintah di

pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah.

2. Hakekat Pelayanan Publik

Telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya, bahwa pelayanan publik adalah semua kegiatan yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik dalam memenuhi kebutuhan penerima pelayanan dalam menjalankan kewajiban aparatur publik sebagai pelayan masyarakat. Pelaksanaan pemberian layanan kepada penerima pelayanan tersebut harus sejalan dengan hakekat pelayanan publik itu sendiri. Sedarmayanti (2010:243) mengungkapkan bahwa hakekat pelayanan umum (pelayanan publik) sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah di bidang pelayanan umum.
- 2) Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tatalaksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna.
- 3) Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa, dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Sejalan dengan pendapat diatas, Surjadi (2009:9) juga mengungkapkan bahwa hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Karena itu pengembangan kinerja pelayanan publik senantiasa menyangkut tiga unsur pokok pelayanan publik, yakni: unsur kelembagaan penyelenggara pelayanan, proses pelayanannya serta sumber daya manusia

pemberi layanan. Dalam hubungan ini maka upaya peningkatan kinerja pelayanan publik senantiasa berkenaan dengan pengembangan tiga unsur pokok tersebut.

Atas dasar uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan kewajiban aparatur Negara sebagai abdi masyarakat. Mutu dan produktivitas pelayanan publik tersebut harus terus ditingkatkan agar sistem dan pelaksanaan pelayanannya lebih efektif, berdaya guna, berhasil guna, serta menumbuhkan kreativitas, prakarsa, peran masyarakat dalam pembangunan, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas. Upaya peningkatan kinerja pelayanan publik tersebut berkenaan dengan pengembangan tiga unsur pokok pelayanan publik, yakni: unsur kelembagaan penyelenggara pelayanan, proses pelayanannya serta sumber daya manusia pemberi layanan.

3. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

a. Penyelenggara Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik, yaitu: penyelenggara negara/pemerintah, penyelenggara perekonomian dan pembangunan, lembaga independen yang dibentuk oleh pemerintah, badan usaha/badan hukum yang diberi wewenang melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik, badan usaha/badan hukum yang bekerjasama dan/atau dikontrak untuk melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik. Dan masyarakat umum atau swasta yang melaksanakan sebagian tugas dan fungsi

pelayanan publik yang tidak mampu disediakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah (Hardiyansyah, 2011:25-26).

Menurut Pasal 1 Ayat 4 Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, organisasi penyelenggara pelayanan publik adalah satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Pada Ayat 5 undang-undang yang sama disebutkan bahwa pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

Penyelenggara pelayanan publik dalam penelitian ini merupakan penyelenggara negara yang berbentuk badan usaha atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN). BUMN yang dimaksud yaitu PT. Pelabuhan Indonesia (Pelindo) II yang bergerak di bidang kepelabuhanan. PT. Pelindo II melaksanakan tugas pelayanan dalam perusahaan pelabuhan.

b. Standar Pelayanan Publik

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi di dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima layanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan, dan menjadi pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh

penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat kontrol masyarakat dan/atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan (Hardiyansyah, 2011:28).

Standar pelayanan menurut Surjadi (2009:69), sekurang-kurangnya meliputi:

1) Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan

2) Waktu penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan

3) Biaya pelayanan

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

4) Produk pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

5) Sarana dan prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik

6) Kompetensi petugas pemberi layanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Sama halnya dengan standar pelayanan di atas, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga menerangkan bahwa komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

- 1) Dasar hukum;
- 2) Persyaratan;
- 3) Sistem, mekanisme, dan prosedur;
- 4) Jangka waktu penyelesaian;
- 5) Biaya/ tarif;
- 6) Produk pelayanan;
- 7) Sarana, prasarana, dan/ atau fasilitas;
- 8) Kompetensi pelaksana;
- 9) Pengawasan internal;
- 10) Penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
- 11) Jumlah pelaksana;
- 12) Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian
- 13) Pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- 14) Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keraguguan; dan
- 15) Evaluasi kinerja pelaksana.

B. Tinjauan Tentang Reformasi Pelayanan Publik

1. Pengertian Reformasi

Secara teoritis, reformasi adalah perubahan dimana kedalamannya terbatas sedangkan keluasan perubahannya melibatkan seluruh masyarakat. Pengertian ini akan lebih jelas jika dibedakan dengan revolusi. Konsep terakhir menunjukkan kedalaman perubahannya radikal sedangkan keluasan perubahannya melibatkan pula seluruh masyarakat. Sebagai perubahan yang terbatas tetapi seluruh masyarakat terlibat, reformasi juga mengandung pengertian penataan kembali bangunan masyarakat, termasuk cita-cita, lembaga-lembaga dan saluran yang ditempuh dalam mencapai cita-cita. Kata orde sering digunakan untuk menyebut perubahan seperti ini. Lahirnya suatu orde jelas menunjukkan pergantian rezime, pandangan politik, dan kebijakannya (Sinambela, 2011:25).

Reformasi pada dasarnya merupakan usaha perubahan yang dilakukan ke arah yang lebih baik. Seperti yang dinyatakan oleh Khan (Mustafa, 2013:136) yang memberikan pengertian reformasi sebagai suatu usaha melakukan perubahan-perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama. Hal tersebut ditambahkan oleh Prof. Dr. M. Ryaas Rasyid (Surjadi, 2009:13) bahwa reformasi bermakna suatu langkah perubahan tanpa merusak (*to change without destroying*) atau perubahan seraya memelihara (*to change while preserving*) yang diprakarsai oleh mereka yang memimpin suatu sistem, karena sadar bahwa tanpa reformasi, sistem itu bisa ambruk.

Sejalan dengan pendapat Khan dan Prof. Dr. M. Ryaas Rasyid, Sedarmayanti (2010:322) juga berpendapat bahwa reformasi bermakna sebagai suatu perubahan tanpa merusak atau perubahan dengan memelihara, jadi proses reformasi adalah proses penyesuaian dengan tuntutan perkembangan zaman. Reformasi di bidang administrasi publik khususnya di bidang kelembagaan penyelenggaraan pemerintahan Indonesia, diharapkan merupakan tindakan perubahan atau pembaharuan yang berdimensi restrukturisasi, revitalisasi, dan refungsionalisasi.

Jika dilihat dari penjelasan-penjelasan di atas, yang dimaksud dengan reformasi adalah upaya perubahan terencana yang dilakukan untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan zaman dalam rangka melakukan perbaikan. Reformasi tersebut bertujuan untuk mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama. Perubahan dilakukan tanpa merusak sistem yang ada sebelumnya, tapi perubahan dilakukan bersamaan dengan pemeliharaan.

2. Tujuan Reformasi Administrasi

Sebagaimana halnya dalam kebijakan publik dan pembuatan keputusan, penentuan tujuan merupakan hal yang sangat penting dalam reformasi administrasi. Derajat pencapaian tujuan merupakan tolak ukur di dalam menentukan sukses atau tidaknya program reformasi administrasi. Caiden (Zauhar; 2007: 13) memberikan interpretasi yang lebih luas terhadap tujuan reformasi administrasi yang sempit, dengan mensitir pendapat Mosher yang mengidentifikasi adanya 4 sub tujuan, yaitu melakukan perubahan inovatif terhadap kebijaksanaan dan program pelaksanaan, meningkatkan efektivitas

administrasi, meningkatkan kualitas personel dan melakukan antisipasi terhadap kemungkinan kritik dan keluhan pihak luar.

Selain itu, Dror (Zauhar; 2007: 14-15) mengklasifikasikan tujuan reformasi ke dalam 6 kelompok, 3 bersifat intra-administrasi yang ditujukan untuk menyempurnakan administrasi internal, dan 3 lagi berkenaan dengan peran masyarakat di dalam sistem administrasi. Tiga tujuan internal reformasi administrasi yang dimaksud meliputi:

- (a) Efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang, yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, 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 3 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 professional dari sistem administrasi dan meningkatkan pengaruhnya pada suatu kebijaksanaan;

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

Menurut Sofyan Effendi (Sedarmayanti, 2010), yang perlu diperhatikan dalam melakukan reformasi sektor publik:

- (1) Reformasi sektor publik harus lebih diarahkan kepada peningkatan kemampuan, profesionalisme, dan netralis birokrasi publik guna mengurangi kekaburan peranan politik antara birokrat dan politisi. Proses politisasi birokrasi dan birokratisasi politik yang terjadi sebagai akibat dominasi dan hegemoni birokrasi dalam kehidupan politik perlu dikurangi agar birokrasi publik yang professional dapat tumbuh lebih subur.
- (2) Intervensi pemerintah yang terlalu besar dalam kegiatan ekonomi terbukti mengandung penuh keterbatasan dan menyebabkan inefisiensi besar. Karena itu sistem pemerintahan Praetorian yang sudah berjalan sejak awal Orde Baru perlu ditinjau kembali, dan dinilai keampuhannya secara lebih kritis sebagai penyelenggara pembangunan nasional bangsa Indonesia. Untuk itu sektor publik, terutama birokrasi publik, harus mengalami pergeseran nilai, dari otoritarianisme birokratis ke otonomi demokratis, atau perubahan dari negara pejabat menjadi negara pelayan.

3. Paradigma Reformasi Pelayanan Publik

Reformasi pelayanan publik merupakan titik strategis untuk membangun praktik *good governance*. Dwiyanto (2008:20-21) menjelaskan bahwa ada beberapa

pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia. Pertama, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana Negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. Dalam ranah ini terjadi pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warganya. Buruknya praktik *good governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas.

Menurut pemikiran penulis, praktik *good governance* dalam pelayanan publik akan berdampak pada kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dalam menciptakan tata pemerintahan yang lebih baik. Pada kenyataannya, kepercayaan masyarakat terhadap praktik *good governance* menunjuk ke arah yang negatif dikarenakan praktik *bad governance* (pemerintahan yang buruk) yang meluas di banyak daerah. Bila praktik *bad governance* (misal: praktik pungutan liar) dibiarkan semakin luas, maka akan menumbuhkan sikap toleransi kepada *bad governance* itu sendiri di masyarakat. Masyarakat akan terbiasa dan melakukan pembenaran terhadap praktik *bad governance*. Jika masyarakat semakin toleran dengan praktik *bad governance* maka hal tersebut dapat menghambat upaya untuk membangun *good governance*. Oleh karena itu, praktik *bad governance* dalam pelayanan publik harus dihentikan sebagai pintu masuk menuju *good governance*.

Pertimbangan kedua, yaitu bahwa berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah dalam ranah pelayanan publik. Aspek

kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dengan menilai praktik *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, salah satu makna penting dari *governance* yang membedakan dengan *government* adalah keterlibatan aktor-aktor di luar Negara dalam merespon masalah-masalah publik. *Governance* lebih luas dari *government* karena dalam praktik *governance* melibatkan unsur-unsur masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Dalam pelayanan publik, keterlibatan unsur-unsur masyarakat sipil dan mekanisme pasar selama ini sudah banyak terjadi sehingga praktik *governance* dalam ranah pelayanan publik sebenarnya bukan suatu hal yang baru lagi. Hal ini merupakan suatu keuntungan untuk memulai perubahan karena fondasi keterlibatan unsur masyarakat sipil dan mekanisme pasar sebelumnya telah ada. Selanjutnya yang diperlukan adalah melakukan reposisi terhadap ketiga unsur tersebut dan redistribusi peran yang proporsional dan saling melengkapi di antara pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar sehingga sinergi dapat dikembangkan (Dwiyanto, 2008:22).

Pernyataan diatas dapat disimpulkan, bahwa karena *good governance* melibatkan masyarakat sipil dan mekanisme pasar, maka untuk mewujudkan nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* seperti efisien, non-diskriminatif dan berkeadilan, berdaya tanggap tinggi, dan memiliki akuntabilitas tinggi dapat dengan mudah dikembangkan parameternya dalam ranah pelayanan publik. Tidak tersedianya tolak ukur yang jelas dapat menyebabkan para pembaharu tidak dapat menentukan strategi yang tepat untuk mengatasi permasalahan yang berkembang dalam proses perubahan. Hal tersebut mengakibatkan langkah-langkah yang diambil dalam membangun *good governance* menjadi kehilangan arah, serta

strategi yang tepat tidak dapat dirumuskan dengan baik. Oleh karena itu, dengan menjadikan pelayanan publik sebagai langkah untuk memulai *good governance*, maka tolak ukur dan indikator yang jelas dari pengembangan *good governance* menjadi relatif mudah dikembangkan.

Ketiga, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Pemerintah sebagai representasi negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Pelayanan publik memiliki *high stake* dan menjadi pertarungan yang penting bagi ketiga unsur *governance* tersebut karena baik dan buruknya praktik pelayanan publik sangat berpengaruh terhadap ketiganya. Nasib sebuah pemerintahan, baik di pusat ataupun daerah, akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan mereka dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik. Keberhasilan sebuah rezim dan penguasa dalam membangun legitimasi kekuasaan sering dipengaruhi oleh kemampuan mereka dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang baik dan memuaskan warga (Dwiyanto, 2008:24).

Penjelasan di atas berarti bahwa pelayanan publik menjadi hal yang penting bagi negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar, karena baik buruknya praktik pelayanan publik akan sangat berpengaruh bagi aktor-aktor tersebut. Apabila kualitas penyelenggaraan pelayanan buruk, maka warga negara yang merasa tidak puas terhadap pelayanan yang diberikan akan menuntut dengan berbagai cara, agar hak-hak mereka dilayani. Pada suatu titik, masyarakat akan menuntut jatuhnya kekuasaan dalam pemerintahan.

Keadaan tersebut mendorong pemerintah untuk terus melakukan pembaharuan dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Perubahan sangat penting untuk dilakukan dalam mewujudkan *good governance*, termasuk bagi mekanisme pasar. Selama ini mekanisme pasar dirugikan karena kualitas pelayanan pemerintah yang buruk, mulai dari proses perizinan, dan lain-lain. Pelayanan yang buruk tersebut berdampak pada biaya produksi yang tinggi, dan biaya produksi total yang harus dibayar akan menjadi sangat besar. Selain itu, akibat biaya produksi yang tinggi perusahaan lokal tidak mampu bersaing di tingkat global. Adanya reformasi pelayanan publik pada intinya akan menguntungkan berbagai *stakeholders*.

4. Aspek Reformasi Pelayanan Publik

Reformasi pelayanan publik merupakan usaha perbaikan yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik. Perbaikan tersebut dilakukan dalam berbagai aspek. Zauhar (2007:11) mengungkapkan bahwa reformasi administrasi adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah:

- a. Struktur dan prosedur birokrasi (aspek organisasi atau institusional/kelembagaan).
- b. Sikap dan perilaku birokrat (aspek perilaku) guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Selanjutnya Dwiyanto (2008:27), menambahkan bahwa untuk mengembangkan pelayanan publik yang mencirikan praktik *good governance* tentu ada banyak

aspek yang perlu dibenahi dalam birokrasi publik. *Bad governance* yang selama ini terjadi dalam birokrasi publik merupakan hasil dari sebuah proses interaksi yang kompleks dari akumulasi masalah yang telah lama melekat dalam kehidupan birokrasi publik. *Mindset* yang selama ini telah mengilhami perilaku birokrasi publik. *Mindset* yang salah ini menyangkut misi dari keberadaan birokrasi publik itu sendiri, jati diri, fungsi dan aktivitas yang dilakukan birokrasi pemerintah seringkali muncul karena adanya *mindset* yang salah, yang mendorong para pejabatnya melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan aspirasi dan keinginan warga.

Perubahan *mindset* menjadi keniscayaan apabila kita ingin mewujudkan perilaku baru dari birokrasi publik dan melahirkan sosok pejabat birokrasi publik yang berbeda dengan yang sekarang ini. Sudah banyak dijelaskan dalam berbagai publikasi mengenai perlunya menciptakan *mindset* baru dalam mereformasi birokrasi mengingat *mindset* yang selama ini berkembang cenderung menempatkan birokrasi publik atau para pejabatnya sebagai penguasa bukan sebagai pelayan masyarakat. Kegagalan masa lalu dalam meletakkan fondasi baru bagi birokrasi di Indonesia ketika memperoleh kemerdekaan membuat banyak nilai, tradisi, dan norma birokrasi kolonial sampai dengan sekarang masih melekat dan hidup dengan subur dalam birokrasi publik.

Pengembangan budaya baru yang sesuai dengan visi dan misi birokrasi sebagai agen pelayanan publik tentu harus dilakukan. Setiawan Djody dalam bukunya yang berjudul Reformasi dan Elemen-elemen Revolusi mengungkapkan bahwa sebelum kita memiliki keberanian untuk merombak cara berfikir, pertama-tama memang kita harus punya kenekadan untuk melakukan *rivoltare*, membuang

yang lama (Djody; 2009:34). Orientasi pada kekuasaan yang sangat kuat selama ini telah menggusur orientasi pada pelayanan.

Budaya dan etika pelayanan amat sulit berkembang dalam birokrasi karena para pejabat birokrasi lebih menempatkan diri sebagai penguasa daripada menjadi pelayan warga dan masyarakat. Sebagai penguasa mereka seringkali justru membutuhkan pelayanan dari warga. Karena itu, upaya untuk mengembangkan orientasi dan tradisi pelayanan kepada warga dalam birokrasi pemerintah selalu mengalami kesulitan. Orientasi pelayanan hanya akan dapat dikembangkan apabila budaya kekuasaan yang selama ini berkembang di dalam birokrasi digusur dengan budaya pelayanan (Dwiyanto, 2008:28).

Dwiyanto (2008:29) menambahkan, bahwa untuk mempercepat pembentukan budaya baru maka insentif dan disentif perlu diberikan kepada para pejabat yang telah berhasil dan gagal mewujudkan perilaku baru yang sesuai dengan budaya baru. Mereka yang berhasil mewujudkan sikap dan perilaku baru seperti yang diharapkan oleh budaya dan *mindset* baru harus diberikan penghargaan. Sebaliknya, mereka yang gagal dan enggan untuk berubah menyesuaikan dengan budaya dan *mindset* baru harus diberi sanksi.

Perubahan prosedur pelayanan yang sekarang ini cenderung kompleks dan menghambat akses warga secara wajar tidak akan dapat berhasil dengan baik jika tidak diikuti dengan perubahan misi dan budaya birokrasi. Selama misi utama birokrasi masih pada upaya untuk mengendalikan perilaku, maka amat sulit mengembangkan praktik pelayanan publik yang baik. Kesulitan itu terjadi karena prosedur pelayanan birokrasi tidak dirancang untuk mempermudah warga dalam

menggunakan pelayanan publik tetapi untuk mengontrol perilaku warga agar tidak menyalahgunakan pelayanan publik. (Dwiyanto, 2008:29).

Teknologi informasi dan komunikasi saat ini sudah sangat canggih sehingga struktur pemerintahan yang ada perlu dikritisi kembali dan dicari struktur baru yang lebih sesuai dengan tantangan global dan kebutuhan mengembangkan pemerintahan yang lebih demokratis. Apabila struktur birokrasi pemerintah baik secara vertikal maupun horizontal disederhanakan maka akan memiliki implikasi yang sangat besar terhadap perbaikan kinerja birokrasi, efisiensi kegiatan pemerintahan, dan proses demokratisasi. Pemerintah dapat memperbaiki kinerjanya, menurunkan biaya pemerintahan secara berarti, dan mendorong proses demokratisasi secara optimal (Dwiyanto, 2008:30-31).

Restrukturisasi baik secara vertikal ataupun horizontal sangat diperlukan agar birokrasi pemerintahan dapat menjadi lebih efisien, efektif, dan responsif terhadap dinamika sosial, politik, dan ekonomi yang ada di dalam masyarakat. Dengan membuat birokrasi menjadi lebih ramping dan pendek maka birokrasi bukan hanya akan menjadi lebih dinamis tetapi juga lebih relevan dengan kondisi lingkungan. Tentu melakukan restrukturisasi tidak dapat dilakukan dengan hanya memperhatikan aspek struktural semata tetapi juga aspek budaya yang terkait dengan pengembangan struktur. Seperti dijelaskan sebelumnya, seringkali pengembangan struktur juga merefleksikan nilai budaya tertentu yang berkembang dalam birokrasi. Dengan cara mengintegrasikan antara perubahan struktur dan rekayasa budaya baru dalam birokrasi maka dampaknya terhadap perbaikan kinerja birokrasi akan jauh lebih besar (Dwiyanto, 2008:35).

Perubahan budaya, struktur, dan prosedur birokrasi akan menjadi lebih efektif dan cepat memperbaiki kinerja birokrasi kalau diikuti dengan perubahan sistem insentif dan pengembangan pegawai yang sesuai dan kondusif dengan perubahan budaya dan struktur yang diperkenalkan. Perubahan sistem insentif yang menghargai kinerja dapat menciptakan motivasi bagi para pejabat birokrasi untuk memperbaiki kinerjanya. Kalau indikator dan ciri praktik *good governance* diterjemahkan menjadi indikator kinerja yang harus diwujudkan oleh seorang pejabat atau sebuah satuan birokrasi, maka motivasi untuk bersikap dan berperilaku yang sesuai ciri dan indikator praktik *good governance* dengan sendirinya akan berkembang dalam birokrasi publik (Dwiyanto, 2008:35-36).

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas, aspek reformasi pelayanan publik meliputi perubahan *mindset*. Pemikiran yang berkembang selama ini cenderung menempatkan birokrasi publik sebagai penguasa bukan pelayan publik. Oleh karena itu, apabila kita ingin mewujudkan perilaku baru dari birokrasi publik dan melahirkan sosok pejabat birokrasi publik yang berbeda dengan yang sekarang ini maka perubahan *mindset* harus dilakukan.

Perubahan *mindset* tersebut dilakukan melalui pengembangan budaya baru, yang sesuai dengan visi dan misi birokrasi sebagai agen pelayanan publik. Budaya yang selama ini berkembang, harus diganti dengan budaya pelayanan. Perubahan misi dan budaya birokrasi pada akhirnya akan berdampak pada keberhasilan prosedur pelayanan, karena selama ini budaya yang berkembang adalah bahwa prosedur pelayanan birokrasi tidak dirancang untuk mempermudah warga dalam menggunakan pelayanan publik.

Selain itu, perubahan *mindset* juga dilakukan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk menyederhanakan struktur birokrasi pemerintahan. Hal tersebut akan berimplikasi pada perbaikan kinerja birokrasi, efisiensi kegiatan pemerintahan, dan proses demokratisasi. Untuk meninjau kembali struktur pemerintahan di daerah perlu dilakukan *performance review*, atau peninjauan kembali tugas pokok dan fungsinya. Untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tersebut, apabila perlu, maka dilakukan *rightsizing* (restrukturisasi) agar birokrasi pemerintah dapat menjadi lebih efisien, efektif, dan responsif. Selain perubahan budaya, struktur, dan prosedur birokrasi juga harus diikuti dengan perubahan sistem insentif dan pengembangan pegawai.

Untuk menjawab masalah penelitian ini, peneliti menggunakan konsep Dwiyanto tentang aspek reformasi pelayanan publik. Alasan dipilihnya teori tersebut adalah karena tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis bagaimana reformasi pelayanan publik di PT. Pelindo II Cabang Panjang. Sehingga untuk dapat menjawab permasalahan tersebut, peneliti melihat dari aspek-aspek perubahan yang dilaksanakan oleh PT. Pelindo II Cabang Panjang dalam rangka reformasi pelayanan publik. Aspek-aspek tersebut mencakup aspek pengembangan budaya baru, perbaikan sarana dan prasarana, sistem imbalan pegawai yang sesuai dengan produktivitas pegawai, serta pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.

C. Tinjauan Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

1. Pengertian BUMN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu instansi pemerintah yang melaksanakan perannya sebagai pemberi layanan publik. Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara mendefinisikan BUMN sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sedangkan Lukman (2013:35) berpendapat bahwa BUMN adalah instansi milik pemerintah yang paling banyak banyak diketahui masyarakat dengan beragam layanan usaha mulai dari layanan keuangan (perbankan, asuransi, dan dana pensiun) yang dilakukan oleh bank-bank BUMN/D ataupun perusahaan asuransi milik pemerintah; pertambangan dan energi, hingga layanan konstruksi.

Suatu perusahaan dapat dikategorikan sebagai BUMN apabila perusahaan tersebut telah memenuhi beberapa unsur. Khairandy (Jurnal: 2009, 76) mengungkapkan ada beberapa unsur yang menjadi suatu perusahaan dapat dikategorikan sebagai BUMN:

- 1) Badan usaha atau perusahaan;
- 2) Modal badan usaha tersebut seluruhnya atau sebagian besar dimiliki oleh negara. Jika modal tersebut tidak seluruhnya dikuasai negara, maka agar tetap dikategorikan sebagai BUMN, maka negara minimum menguasai 51% modal tersebut.

- 3) Di dalam usaha tersebut, negara melakukan penyertaan secara langsung; Mengingat di sini ada penyertaan langsung, maka negara terlibat dalam menanggung risiko untung dan ruginya perusahaan. Menurut Penjelasan Pasal 4 ayat (3) UU No. 19 tahun 2003, pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan penyertaan modal negara ke dalam BUMN hanya dapat dilakukan dengan cara penyertaan langsung negara ke BUMN, sehingga setiap penyertaan tersebut harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP).
- 4) Modal penyertaan tersebut berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Selain itu, Khairandy (Jurnal: 2009, 76-77) menambahkan bahwa suatu badan usaha dapat dikategorikan sebagai BUMN harus merupakan perusahaan yang modalnya berasal dari penyertaan langsung dari negara. Jika ada sebuah PT yang didirikan oleh BUMN, ia tidak dapat dikatakan sebagai BUMN, karena penyertaan modalnya bukan berasal dari negara, tetapi dari BUMN. Misalnya PT Pupuk Kalimantan Timur (PT PKT) tidak dapat disebut sebagai BUMN, karena dari Anggaran Dasar PT tersebut, terlihat bahwa modal perseroan berasal dari penyertaan PT Pupuk Sriwijaya (Persero) dan koperasi karyawan.

Memperhatikan beberapa pendapat tersebut, dapat digaris-bawahi bahwa yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah instansi/perusahaan milik pemerintah, yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Besaran minimum modal yang dikuasai Negara tersebut harus sebesar 51% agar tetap dikategorikan sebagai BUMN. BUMN dalam penelitian ini, yaitu PT. Pelabuhan Indonesia II merupakan badan usaha milik pemerintah dengan kepemilikan 100% pemerintah Indonesia

(<http://www.indonesiaport.co.id/sub/tentang-perusahaan.html>, diakses pada 14-2-2014 pukul 11:50).

2. Peran BUMN

BUMN memegang peranan penting dalam pelayanan publik masyarakat Indonesia saat ini karena mereka bersentuhan langsung dengan hajat hidup orang banyak, meskipun sebagian dari sahamnya telah dimiliki juga oleh individu atau badan-badan usaha swasta. Tidak hanya itu, peranan BUMN/D dalam perekonomian juga sangat krusial terutama dalam menjaga ketersediaan bahan-bahan pokok yang sangat dibutuhkan oleh warga Negara serta diharapkan juga BUMN/D tersebut mampu menjaga kestabilan harga-harga barang dan jasa dengan kapitalisasi yang dimiliki oleh mereka (Lukman, 2013:35).

Berdirinya BUMN tentu memiliki maksud dan tujuan. Hal tersebut ditujukan agar BUMN tidak kehilangan arah dalam melaksanakan tanggungjawabnya. Adapun berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:

- 1) Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- 2) Mengejar keuntungan
- 3) Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- 4) Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;

- 5) Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

BUMN diharapkan bisa berperan dalam memberikan kontribusi terhadap pendapatan Negara, serta memberikan motivasi dan inovasi bagi seluruh sektor ekonomi, serta mendorong tumbuhnya usaha-usaha baru, baik usaha mikro maupun usaha kecil menengah yang di masa krisis ekonomi merupakan anadalan yang bisa menjaga stabilitas ekonomi nasional (Muchayat, 2010:62).

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa BUMN mempunyai peran untuk memberikan sumbangan bagi perekonomian Negara. Selain sebagai kontributor pendapatan bagi Negara, BUMN juga memiliki peran sebagai pemberi layanan bagi masyarakat. Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya untuk mengejar keuntungan, BUMN juga harus memperhatikan aspek pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat, dengan mutu dan kualitas pelayanan yang terbaik.

D. Tinjauan Tentang Pengusahaan Pelabuhan Laut

1. Pengertian Pelabuhan

Pelabuhan merupakan salah satu bagian yang penting bagi terselenggaranya pelayanan publik di PT. Pelindo II Cabang Panjang. Pelabuhan merupakan tempat yang bertemunya pemberi layanan dan pengguna layanan. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1983 tentang Pembinaan Kepelabuhanan, Bab I pasal 1 ayat (a) menyebutkan bahwa Pelabuhan adalah tempat berlabuh dan/atau tempat bertambatnya kapal laut serta kendaraan air lainnya, manaikkan dan

menurunkan penumpang, bongkar muat barang dan hewan serta merupakan daerah lingkungan kerja kegiatan ekonomi.

Selain itu juga, dalam Bab II pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa Pelabuhan sebagai tumpuan tatanan kegiatan ekonomi dan kegiatan pemerintah merupakan sarana untuk menyelenggarakan pelayanan jasa kepelabuhanan sebagai penunjang penyelenggaraan angkutan laut. Dalam perkembangan selanjutnya, pengertian pelabuhan mencakup pengertian sebagai prasarana dan sistem, yaitu pelabuhan adalah suatu lingkungan kerja terdiri dari area daratan dan perairan yang dilengkapi dengan fasilitas tempat berlabuh dan bertambatnya kapal, untuk terselenggaranya bongkar muat serta turun naiknya penumpang, dari suatu moda transportasi lainnya, atau sebaliknya (Salim, 2004:110-111).

2. Fungsi Pelabuhan

Dari pengertian pelabuhan tersebut, maka fungsi pokok pelabuhan yaitu sebagai tempat yang aman berlabuh kapal dan sebagai terminal transfer barang dan penumpang, pada dasarnya fungsi pelabuhan mempunyai arti yang lebih luas, yaitu sebagai *interface*, *link*, *gateway*, dan *industry entity* (Salim, 2004:111).

3. Peranan Jasa Pelabuhan

Peranan pelayanan jasa pelabuhan sangat penting dalam menunjang terselenggaranya angkutan laut di samping menunjang pemerataan pembangunan ke seluruh tanah air. Dalam menunjang terselenggaranya angkutan laut dan pembangunan selain tersedianya fasilitas dan peralatan yang cukup, pelayanan jasa pelabuhan harus dilakukan dengan efektif dan efisien, artinya pelayanan

sesuai dengan objek yang dilayani dengan mempergunakan teknik/metode yang canggih sehingga pelaksanaan bongkar muat dari kapal ke angkutan darat atau sebaliknya dapat dilakukan dengan cepat, lancar, aman, murah, serta terjangkau oleh masyarakat (Salim, 2004:111).

E. KERANGKA PIKIR

Pelabuhan memiliki posisi strategis sebagai tempat kegiatan perdagangan, sebagai alih moda transportasi untuk mendukung perkembangan ekonomi nasional. Dilihat berdasarkan perannya tersebut, dapat dikatakan bahwa pelabuhan merupakan salah satu infrastruktur transportasi yang sangat penting agar dapat membangkitkan kegiatan perekonomian suatu wilayah karena merupakan bagian dari mata rantai dari sistem transportasi maupun logistik. Selain itu, pelabuhan tidak hanya sebagai tempat kegiatan perdagangan antar pulau, tapi juga digunakan sebagai media perdagangan antarnegara.

Pentingnya peran pelabuhan dalam mendukung pengembangan ekonomi nasional tersebut pada akhirnya mengharuskan pelayanan yang ada di pelabuhan diberikan secara maksimal oleh negara. Perlu dilakukan reformasi pelayanan publik di seluruh instansi pemerintah untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik. BUMN sebagai salah satu instansi pemerintah juga perlu melakukan reformasi pelayanan publik. Salah satu bentuk reformasi pelayanan publik yang dilakukan yaitu upaya perbaikan layanan yang dilakukan oleh PT. Pelabuhan Indonesia (Pelindo) II Cabang Panjang.

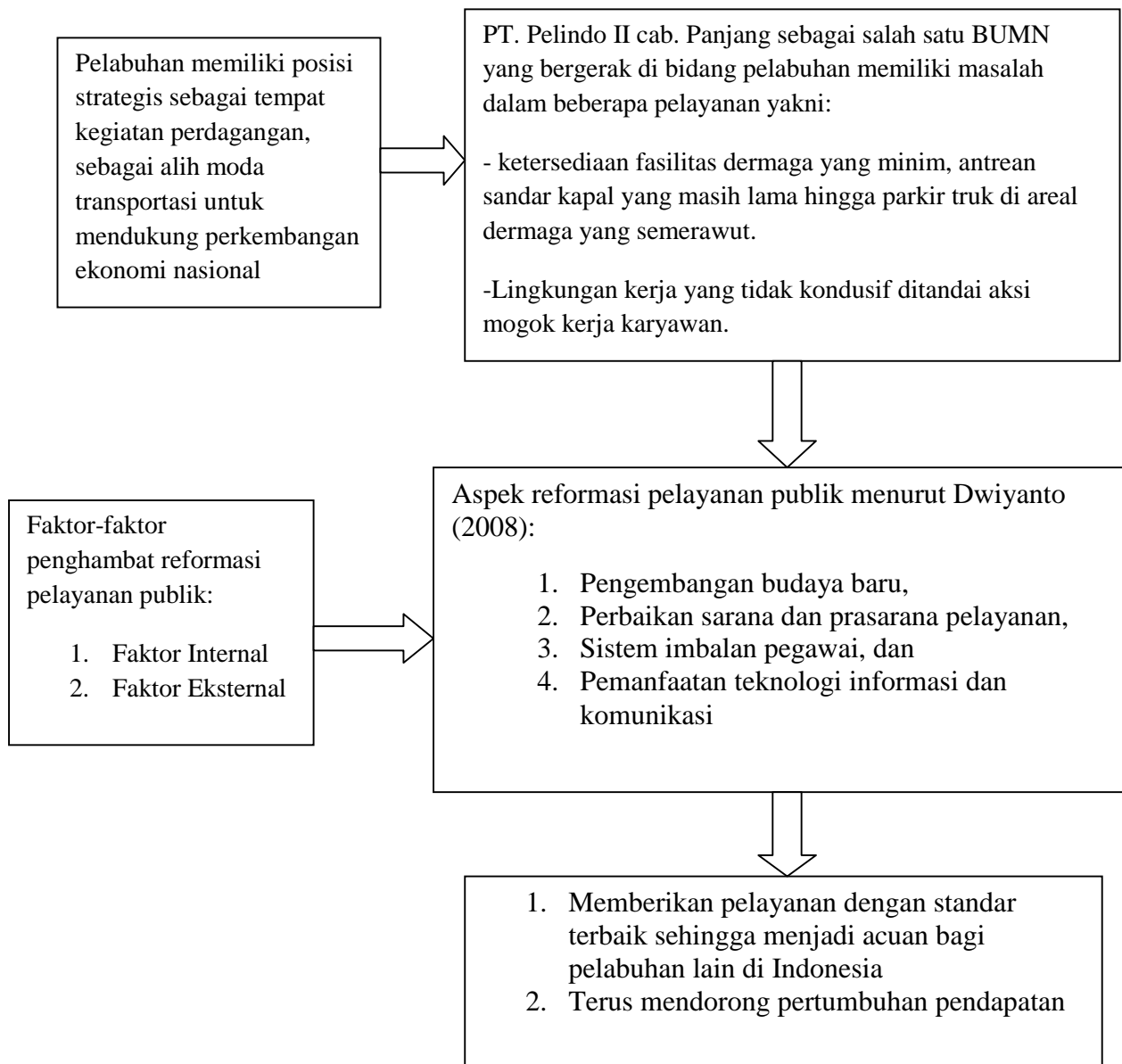
Pasca berlakunya UU No 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, semakin membuka persaingan dalam pengelolaan pelabuhan. Undang-undang tersebut menghapus monopoli sektor negara atas pelabuhan dan membuka peluang untuk partisipasi baru kepada sektor swasta. Sektor swasta diberikan kesempatan untuk bersaing dengan perusahaan negara untuk membuka jasa-jasa kepelabuhanan. Hal tersebut berdampak pada munculnya Badan Usaha Pelabuhan baru dari pihak swasta, sehingga PT. Pelindo II bukan satu-satunya Badan Usaha Pelabuhan. Saat ini, di Provinsi Lampung saja, terdapat beberapa Badan Usaha Pelabuhan dari pihak swasta, yaitu PT. Sumber Indah Perkasa (PT. Sinar Mas *Group*), dan PT. Tunas Baru Lampung (PT. Sungai Budi *Group*).

Munculnya perusahaan-perusahaan swasta tersebut berdampak pada tingkat persaingan yang tinggi bagi PT. Pelindo II Cabang Panjang. Oleh karena itu, untuk memperbaiki keadaan tersebut, PT. Pelindo II Cabang Panjang melakukan upaya perbaikan pelayanan publik dengan melakukan perubahan budaya, pengembangan sumber daya manusia, dan memperbaiki proses pelayanan yang diberikan. Hal tersebut perlu dilakukan mengingat bahwa selain sebagai penopang perekonomian, BUMN juga berperan sebagai pemberi layanan publik.

Reformasi pelayanan publik merupakan usaha perbaikan yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik. Perbaikan tersebut dilakukan dalam berbagai aspek. Menurut Dwiyanto (2008) aspek reformasi pelayanan publik mencakup aspek perubahan budaya, perubahan prosedur birokrasi, perubahan sistem insentif, dan serta pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi. Oleh karena itu, untuk dapat menggambarkan bagaimana reformasi pelayanan publik yang terjadi di PT. Pelindo II cabang Panjang, peneliti merasa bahwa aspek yang

dijelaskan oleh Dwiyanto yaitu pengembangan budaya baru, perbaikan sarana dan prasarana pelayanan, sistem imbalan pegawai, dan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi sesuai untuk menggambarkan pelaksanaan reformasi di PT. Pelindo II Cabang Panjang. Selain itu, pelaksanaan reformasi pelayanan publik PT. Pelindo II juga tidak terlepas dari kendala-kendala. Kendala tersebut dapat berupa hambatan dari dalam organisasi, maupun luar organisasi.

Gambar 1. Alur Kerangka Pikir



Sumber: Olah Data Peneliti, 2014