

# ADMINISTRASI NEGARA DAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK<sup>1</sup>

Oleh : Warella<sup>2</sup>

## ABSTRACT

*The main role of Public Administration is providing goods and service to the whole society. Traditional assumption hold by most people is that government should provide any goods or service needed by people. However, this role has been changed for many reasons. It is impossible that government can fulfill these task fully, because there are too many constraints and obstacles. People now realized that government should perform better with less cost. Government should benchmark its service with the best in business. People want more for the rupiah they spend, so quality service become the main issue of our contemporary society. It is the mission of Public Administration to provide such important service to its stakeholders.*

**Keywords:** *Good Governance, Accountability, Responsiveness*

### A. Pendahuluan

Pada bagian akhir abad ke-20 ini kita telah menyaksikan perubahan-perubahan besar yang menyangkut seluruh aspek kehidupan manusia, baik di bidang politik, sosial, ekonomi, maupun pertahanan dan keamanan. Di bidang politik kita menyaksikan tumbangannya rezim komunisme Uni Soviet dan kelahiran negara-negara baru, hancurnya beberapa rezim otoriter, munculnya tuntutan yang lebih besar ke arah demokratisasi, keterbukaan, dan pemberdayaan; di bidang ekonomi hal yang sama juga terjadi seperti tuntutan pada perdagangan bebas, hilangnya *protectionism*, adanya kelompok-kelompok ekonomi, dan perdagang-

an baru, demokratisasi bidang ekonomi dan sebagainya; di bidang sosial budaya perubahan-perubahan besar juga sedang terjadi seperti makin kaburnya nilai-nilai tradisional, mengendurnya nilai-nilai moral dan etika, tuntutan terhadap kebebasan yang makin besar dan makin mengglobalnya kehidupan masyarakat.

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

an mudahnya sehingga hampir tidak ada hal yang dapat disembunyikan atau ditutup-tutupi. Isue-isue penting maupun pandangan-pandangan yang kontroversi setiap hari dapat dilihat di media cetak atau di media elektronik. Kita memang telah tiba pada abad informasi sehingga aparatur pemerintah harus dapat menjawab tantangan ini untuk dapat memberikan pelayanan yang lebih baik pada masyarakat. Sekarang telah disadari bahwa aparatur pemerintah tidak dapat lagi memonopoli semua pelayanan pada masyarakat. Peranan swasta, individu, dan organisasi-organisasi kemasyarakatan sangat diharapkan, karena berbagai keterbatasan yang ada pada aparatur pemerintah. Menurut data dalam Pelita VI investasi Pemerintah hanya tinggal 30% yang selebihnya diharapkan berasal dari luar pemerintah. Kesadaran tentang keterbatasan aparatur pemerintah ini mendorong peranan aparatur pemerintah dari *provider* yang bersifat monopolistik menuju pada aparatur yang bersifat katalist dan fasilitatif. Hal yang sama juga terjadi dalam dunia bisnis yaitu lahirnya konsep *business reengineering*. Berbagai literatur yang terbit di awal tahun 1990-an telah banyak menelaah tentang perubahan sikap dalam menghadapi masalah-masalah publik maupun masalah-masalah bisnis. Berbagai buku yang membahas masalah

tersebut misalnya : *Reinventing Government* (1993) karya David Osborn dan Ted Gaebler, *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies For Reinventing Government* (1997), karya David Osborne dan Peter Plastrik, *Reengineering the Corporation* (1994) karya Michael Hammer dan James Champy, *New Managerialism : Administrative Reform in Whitehall and Canberra* (1994) karya Spencer Zifcak, *Public Management and Administration* (1994) karya Owen E. Hughes, *Seamless Government : A Practical Guide to Re-Engineering in the Public Sector* (1994) karya Russell M. Linden, *Deregulating the Public Service* (1994) karya John J. Dilulio, Jr. (editor), *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (1994) karya Jan Kooiman, *How Do Public Managers Manage?: Bureaucratic Constraints, Organizational Culture, and the Potential for Reform* (1995) karya Carolyn Ban, *Total Quality Management in the Public Sector* (1994) karya Colin Morgan and Stephen Murgatroyd, *Delivering Quality Service : Balancing Customer Perceptions and Expeciations* (1990) karya Valarie A. Zeithaml, A. Parasuraman dan Leonard L. Berry, *Privatization : The Key to Better Government* (1987) karya E.S. Savas, *Refounding Democratic Public Administration : Modern Paradoxes, Post-modern Challenges* (1996) karya

Gary L. Wamsley dan James F. Wolf dan lain sebagainya.

## **B. Pembahasan**

### **1. Kualitas Pelayanan Publik**

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

Dewasa ini konsep kualitas telah menjadi suatu *credo* universal dan telah menjadi faktor yang sangat dominan terhadap keberhasilan suatu organisasi. "*Quality mindset*" ini tidak saja dihadapi lembaga penyelenggara jasa-jasa komersial, tetapi telah menembus kelembaga-lembaga pemerintahan yang selama ini resisten terhadap tuntutan kualitas pelayanan publik yang prima. Suatu data empiris di bidang marketing menyebutkan bahwa sekitar 95% konsumen yang tidak puas memilih untuk tidak melakukan pengaduan tetapi sebagian besar cukup menghentikan pembeliannya. (Kotler, 1997).

Sumber lain menyebutkan bahwa jika terdapat satu pengaduan dalam satu hari, maka ada 19 kasus lain yang serupa namun tidak dilaporkan. Dalam penelitian pelayanan jasa perbankan juga ditemukan bahwa satu orang nasabah yang tidak puas dengan pelayanan bank akan menceritakan pengalamannya kepada sekitar sembilan orang. Jadi potensi tersebutnya berita negatif dari setiap pelayanan yang buruk adalah cukup tinggi. Pelajaran ini tentu dapat saja terjadi pada aparatur pemerintahan.

Memang aparatur negara telah melakukan berbagai upaya untuk dapat meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Mulai dari pembenahan di bidang struktur dan fungsi, sistem dan prosedur, penyediaan sarana yang lebih memadai, adanya *reward* dan *punishment*, peningkatan sumber daya manusia melalui pendidikan, pelatihan pengalaman, peningkatan profesionalisme termasuk *code of conduct* dan kesediaan aparat untuk menerima umpan balik dari masyarakat tentang pelayanan yang mereka peroleh (Warella, 1997). Dalam kaitannya dengan pelayanan publik ini GBHN 1993 dalam arah Pembangunan Jangka Panjang (PJP) menyebutkan bahwa :

"Pembangunan Aparatur negara diarahkan untuk meningkatkan kualitas aparatur negara agar aparat negara lebih memiliki sikap

dan perilaku yang berintikan pengabdian, kejujuran, tanggung jawab, disiplin, keadilan, dan berwibawa sehingga dapat memberikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan hati nurani rakyat, ... sehingga terlaksana penyelenggaraan administrasi negara yang *bersih, berwibawa, profesional, efisien dan efektif* (Tjokroamidjojo, 1995).

Seperti telah diuraikan di atas peranan administrasi negara mencakup baik penyelenggaraan fungsi-fungsi umum pemerintahan seperti pertahanan dan keamanan, pengembangan dan penegakan hukum maupun penyediaan barang dan jasa dalam kuantitas dan kualitas yang cukup serta penyampaiannya pada masyarakat. Selain itu, sesuai dengan tingkat perkembangan yang dihadapi, negara pun mempunyai kewajiban dalam penyelenggaraan pembangunan. Jadi salah satu misi utama pemerintah adalah menyediakan barang dan jasa serta penyampaiannya pada masyarakat sebagai upaya melakukan pelayanan publik yang berkualitas. Terdapat berbagai definisi tentang apa yang disebut kualitas. Menurut *The European Organization for Quality Control (EOQC) and the American Society for Quality Control, Quality is the totality of features of a product services that bears on its ability to*

*satisfy given needs* (kualitas adalah bentuk-bentuk istimewa dari suatu produksi atau pelayanan yang mempunyai kemampuan untuk memuaskan kebutuhan masyarakat) (Morgan dan Murgatroyd, 1994).

Perlu diperhatikan ada perbedaan antara kualitas barang dan kualitas jasa. Dari sudut kualitas barang beberapa pandangan tentang definisi kualitas yang mencakup :

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

Di sektor publik kualitas lebih banyak dikaitkan dengan pelayanan, namun tidak banyak literatur yang membahas tentang hal tersebut.

“Kualitas adalah pemenuhan terhadap kebutuhan dan harapan pelanggan atau klien serta kemudian memperbaikinya secara berkesinambungan” (Logothetis, 1992).

Menurut Parasuraman, et.al. (1985) dan Haywood-Farmer (1988) ada tiga karakteristik utama tentang pelayanan, yaitu *intangibility*, *heterogeneity*, dan *inseparability*. *Intangibility*, berarti bahwa pelayanan pada dasarnya bersifat *performance* dan hasil pengalaman dan bukannya suatu obyek. Kebanyakan pelayanan tidak dapat dihitung, diukur, diraba atau ditest sebelum disampaikan untuk menjamin kualitas. Jadi berbeda dengan barang yang dihasilkan oleh suatu pabrik yang dapat test kualitasnya sebelum disampaikan pada pelanggan. *Heterogeneity*, berarti pemakai jasa atau klien atau pelanggan memiliki kebutuhan yang sangat heterogen. Pelanggan dengan pelayanan yang sama mungkin mempunyai prioritas yang berbeda. Demikian pula *performance* sering bervariasi dari satu produser pada produser lainnya bahkan dari waktu ke waktu. *Inseparability*, berarti bahwa produksi dan konsumsi suatu pelayanan tidak terpisahkan. Konsekuensinya di dalam industri pelayanan kualitas tidak direkayasa kedalam produksi disektor pabrik dan kemudian disampaikan kepada pelanggan tetapi kualitas terjadi selama penyampaian pelayanan, biasanya selama interaksi antara klien dan penyedia jasa.

Berdasarkan alasan-alasan itulah banyak penulis tentang kualitas pelayanan mendefinisikan

"pelayanan" sebagai suatu perbuatan (*deed*), suatu kinerja (*performance*), atau suatu usaha (*effort*), jadi menunjukkan secara inheren pentingnya penerima jasa pelayanan terlibat secara aktif di dalam produksi atau penyampaian proses pelayanan itu sendiri.

Jadi tema induk yang muncul mengenai kualitas pelayanan ini adalah :

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

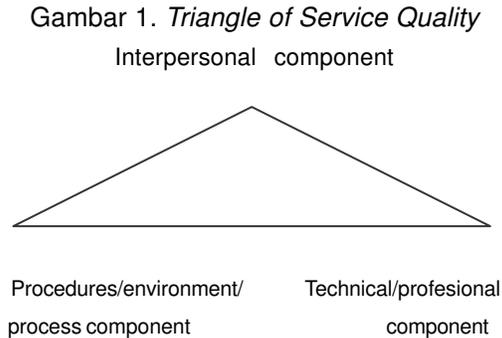
Seperti telah disebutkan di atas persepsi pelanggan sangat penting dalam menilai kualitas pelayanan publik. Morgan dan Murgatroyd (1994) menyebutkan sepuluh kriteria yang biasa dipergunakan oleh pelanggan dalam persepsi mereka terhadap kualitas pelayanan publik, yaitu :

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

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

Sehubungan dengan kriteria penilaian kualitas pelayanan maka Morgan dan Murgatroyd mengusulkan apa yang mereka sebut sebagai *the Triangle of Service Quality*, yang sesungguhnya didasarkan pada dua model yang dikembangkan oleh Lewis (1987) untuk sektor perdagangan; dan pada analisis kualitas pelayanan di sektor jasa seperti yang diajukan oleh

Donabedian untuk pelayanan kesehatan. Adapun *The triangle of balance in service quality* adalah sebagai berikut :



Model tersebut merupakan suatu segitiga sama sisi di mana puncaknya adalah *interpersonal component* dari suatu pelayanan, sedangkan pada sisi sebelah kiri dari segitiga tersebut didapati konteks fisik dan prosedur serta komponen proses. Pada sisi sebelah kanan didapatkan komponen teknik atau profesionalitas dalam menyampaikan pelayanan. Asumsi dari model ini adalah perlu dipertahankan keseimbangan dari ketiga komponen tersebut didalam menyediakan suatu pelayanan yang baik. Misalnya terlalu menekankan pada proses atau prosedur akan memberi kesan pelayanan yang berbelit-belit dan rumit. *You are a number and we are here to process you using our procedures.* Terlalu menekankan pada komponen interpersonal akan menimbulkan impresi bahwa penyedia jasa

kurang memperhatikan profesionalitas pelayanan. *We love you and we try hard but we don't necessarily know what we are doing.* Terlalu menekankan pada aspek profesional dan teknis dari pelayanan akan memberi kesan bahwa pelayanan dilakukan secara profesional namun tidak ada perhatian khusus secara individual. *We know exactly what we can do and how to do it, but we don't care about you much as an individual.*

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

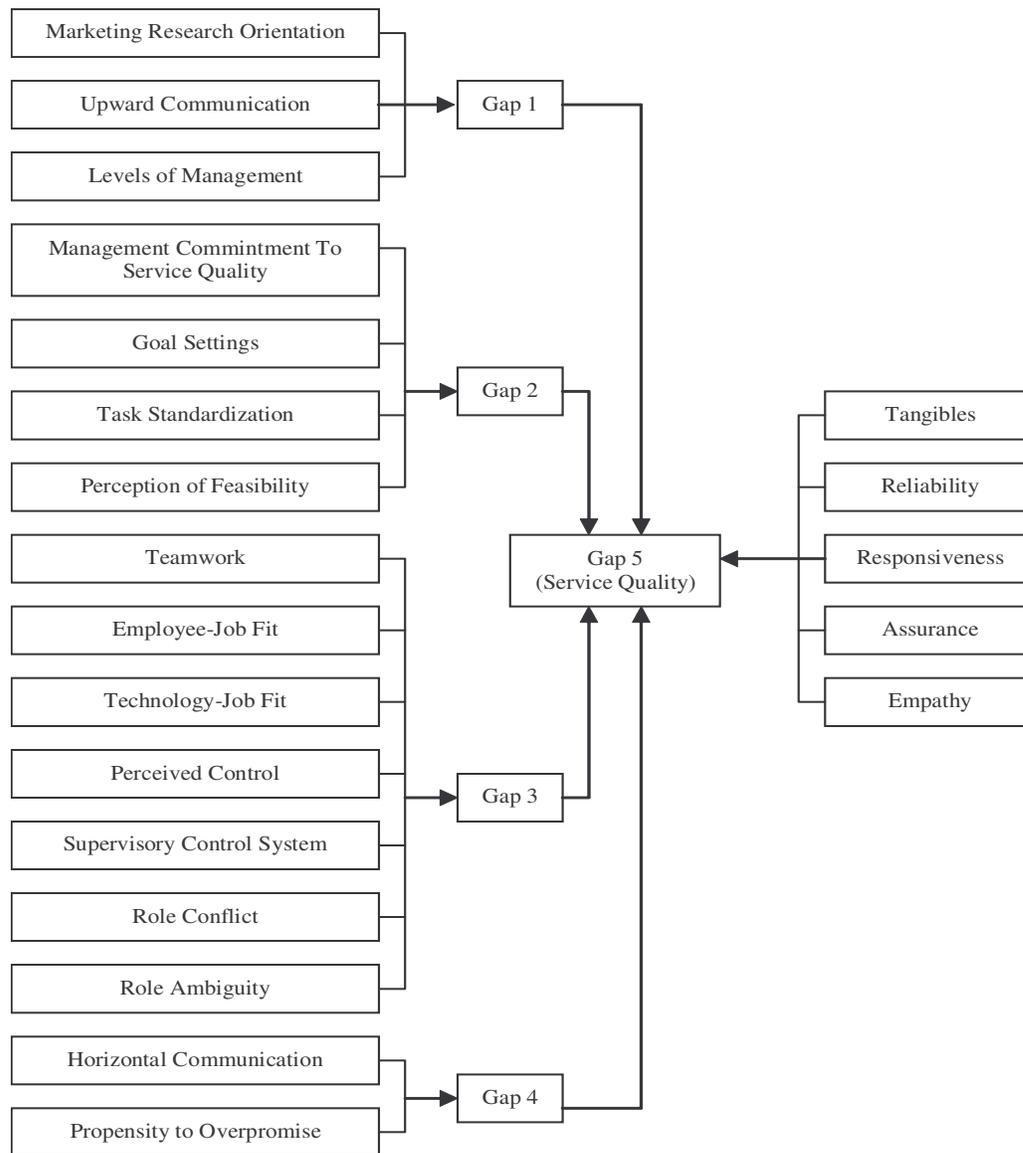
*Part of reason for Japanese success is their concepts of quality. Quality is seen as a comparative and relative factor as compared to absolutist and essentialist ideas of quality which are still current in many western organizations. In Japanese organizations quality is seen as something to be achieved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

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

(Parasuraman, 1990)

1. Gap persepsi manajemen (*Not knowing what customer expect*), yaitu adanya perbedaan pelayanan menurut persepsi dan harapan masyarakat dengan penyedia (pemerintah). Paling tidak penyedia jasa memahami apa yang diharapkan oleh pelanggannya;
2. Gap spesifikasi kualitas pelayanan, yaitu kesenjangan antara persepsi penyedia jasa mengenai spesifikasi kualitas pelayanan yang diperlukan masyarakat baik menyangkut biaya, waktu, kecepatan maupun kebenaran informasi pelayanan. Faktor-faktor yang menyebabkan hal ini adalah komitmen aparaturnya yang belum memadai terhadap kualitas pelayanan, persepsi mengenai ketidak-layakan, kurangnya standard tugas, serta tidak terdapatnya penentuan tujuan;
3. Gap mengenai kinerja pelayanan, yaitu kesenjangan antara spesifikasi kualitas pelayanan dan waktu pelayanan dari aparaturnya pemerintah kepada masyarakat. Zeithaml (1990) menyebutkan ada tujuh faktor utama yang menyumbang pada kesenjangan ini, yaitu: ketidakjelasan peran, konflik peran, ketidakcocokan pegawai dengan tugas yang dikerjakan, ketidakcocokan antara teknologi dengan tugas yang dilaksanakan, ketidakcocokan sistem pengendalian atasan, kekurangan pengawasan, dan ketiadaan kerja tim;
4. Gap komunikasi eksternal pada pelanggan, yaitu kesenjangan antara penyampaian jasa dan komunikasi eksternal. Kesenjangan ini terjadi karena tidak memadainya komunikasi horizontal dan adanya kecenderungan untuk memberikan janji-janji yang muluk-muluk;
5. Gap dalam pelayanan yang dirasakan, yaitu perbedaan persepsi antara pelayanan yang dirasakan publik dan yang diharapkan publik. Kesenjangan ini dapat timbul karena pengalaman masa lalu, kebutuhan pribadi tertentu, pembicaraan dari mulut ke mulut serta komunikasi eksternal. Model kesenjangan yang diperluas ini dapat dilihat pada gambar 2 berikut ini :

**Gambar 2. The Extended Gaps Model of Services Quality**



(Zeithaml et al : 1990)

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

1. Perkecil gap yang terjadi antara pemerintah dengan publik.

2. Membangun komitmen bersama untuk menciptakan visi perbaikan kualitas pelayanan;

3. Berikan keleluasaan publik untuk menyampaikan keluhan secara transparan dan berikan respon secara arif dan bijaksana, dan
4. Menerapkan *accountable*, *pro-active*, dan *partnertship* sesuai dengan situasi dan kondisi setempat.

#### **b. Hubungan Antara Administrasi Negara dan Kualitas Pelayanan Publik**

Setelah kita mengetahui dan memahami perkembangan administrasi negara serta konsep dan teori kualitas pelayanan publik maka bagian berikut ini mencoba mengkaitkan hubungan antara administrasi negara dengan kualitas pelayanan publik di Indonesia. Setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 keadaan administrasi negara sangat dipengaruhi oleh situasi perjuangan fisik serta ketidakstabilan politik dan pemerintahan. Masa ini terkenal sebagai periode survival di mana eksistensi pemerintah dan perjuangan kemerdekaan menjadi satu-satunya hal yang merupakan prioritas utama. Fungsi administrasi negara adalah mendukung perjuangan untuk mengusir penjajah dan menegakkan kemerdekaan.

Periode tahun 1950-1959 dapat dianggap sebagai periode demokrasi liberal dimana administrasi negara/aparat pemerintah menjadi arena perebutan pengaruh

partai-partai politik. Sudah bukan rahasia lagi administrasi negara banyak terlibat dalam kegiatan politik praktis. Masa demokrasi liberal ini ditandai dengan jatuh bangunnya berbagai kabinet yang mengakibatkan tidak efektifnya penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan termasuk pelayanan masyarakat. Namun satu hal positif yang menonjol adalah berhasilnya aparaturnegara sebagai wahana yang tangguh untuk mempertahankan keutuhan negara kesatuan dalam menghadapi berbagai pemberontakan dan usaha-usaha separatis lain. Periode ini juga ditandai dengan upaya-upaya penyederhanaan organisasi pemerintah pusat oleh kabinet Wilopo dan pembentukan Panitia Organisasi Kementerian (PANOK) pada tahun 1952. Hasilnya berupa tiga Rancangan Peraturan Pemerintah yang menyangkut lingkungan pekerjaan para menteri, susunan, dan pimpinan kementerian serta susunan tiap-tiap kementerian. Pada masa ini pula didatangkan beberapa konsultan asing untuk mempelajari administrasi negara Republik Indonesia seperti Litchfield dan Rankin. Pada tahun 1957 dibentuk Lembaga Administrasi Negara dengan tugas menyempurnakan aparaturnegara serta administrasinya, untuk meningkatkan lancarnya pemerintahan (Ginanjar, 1997). Pada masa itu pula mulai bermunculan berbagai

Perguruan Tinggi yang mengembangkan Ilmu Administrasi Negara seperti di Universitas Gadjah Mada dsb.

Masa Demokrasi dipimpin 1959-1965 ditandai dengan makin besar dan dominannya peranan negara dalam kehidupan masyarakat baik dibidang politik, ekonomi, kemasyarakatan maupun kebudayaan. Makin membesarnya Kabinet yang kemudian dikenal dengan Kabinet Seratus Menteri mengakibatkan aparatur negara bertumbuh makin besar dan makin kuat, namun berbagai lembaga perwakilan dan pengawasan yang ditetapkan di dalam konstitusi telah membaour ke dalam aparatur pemerintah dan pimpinannya menjadi anggota kabinet. Akibatnya jelas fungsi pengawasan maupun perwakilan menjadi lemah dan terjadi tumpang tindih serta kesimpangsiuran antara kewenangan dan tanggung jawab termasuk antara Instansi Pemerintah Pusat dan Daerah serta antara Instansi Vertikal di daerah dengan Instansi Otonomi Daerah. Berbagai usaha telah dilakukan untuk memperbaiki keadaan ini antara lain dengan terbentuknya Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara (BAPEKAN) pada tahun 1959 dan Panitia Re-tooling Aparatur Negara (PARAN) pada tahun 1962 (Ginajar,1997).

Reformasi Administrasi Negara secara mendasar mulai dilakukan dengan kelahiran Orde Baru. Pel-

bagai lembaga ditata kembali sesuai dengan ketentuan-ketentuan di dalam Undang-undang Dasar 1945. Kedudukan, struktur, tugas, fungsi, dan peranan setiap lembaga ditertibkan dan disempurnakan. Upaya penertiban dan pendayagunaan aparatur negara ini dilakukan sesuai Tap Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara TAP MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tentang pembaharuan kebijaksanaan landasan ekonomi, keuangan, dan pembangunan yang di dalamnya memuat ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan penertiban dan penyempurnaan administrasi dan aparatur pemerintah.

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

Menurut Ginajar (1997) selama Pembangunan Jangka Panjang (PJP) I 1969-1993, Pendayagunaan Aparatur Negara ditempatkan sebagai bagian integral dari keseluruhan strategi pembangunan nasional. Penyempurnaan adminis-

trasi negara diarahkan pada perbaikan struktur kelembagaan, penyempurnaan ketatalaksanaan dan perbaikan-perbaikan administrasi kepegawaian, termasuk peningkatan kesejahteraan dan kualitas sumber daya manusia, perbaikan sistem perencanaan dan pengendalian pelaksanaan, penyempurnaan sistem, serta peningkatan pelaksanaan pengawasan keuangan dan pembangunan. Selain itu di arahkan pula pada upaya-upaya peningkatan tertib hukum dan disiplin aparatur serta pemantapan kegiatan-kegiatan penelitian di bidang administrasi negara.

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

kat melalui Kenaikan Pangkat Otomatis (KPO) yang kemudian disempurnakan menjadi Kenaikan Pangkat Secara Langsung, perbaikan tunjangan bagi istri/suami, bantuan pemeliharaan kesehatan melalui Asuransi Kesehatan atau Askes, perbaikan pemberian tabungan hari tua, bantuan uang muka pemilikan rumah melalui tabungan perumahan, perbaikan tunjangan struktural dan tunjangan fungsional serta penetapan tunjangan pengabdian bagi Pegawai Negeri Sipil yang bekerja dan bertempat tinggal di daerah terpencil. Sedangkan untuk peningkatan pengetahuan, kemampuan profesional, semangat pengabdian, dan disiplin pegawai telah dikembangkan jabatan fungsional, serta berbagai program Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) dalam jabatan berupa Diklat struktural dan Diklat Teknis Fungsional serta Program Diklat Prajabatan. Di samping itu dilakukan pula Pendidikan Kedisiplinan dan pengiriman pegawai negeri sipil ke lembaga-lembaga pendidikan dan pelatihan baik di dalam maupun di luar negeri. Meskipun telah banyak kemajuan yang dicapai di dalam pengembangan administrasi negara di Indonesia namun masih terdapat banyak kendala. Ginanjar (1997) menyebutkan bahwa di antara kendala tersebut adalah masih lemahnya koordinasi dan sinkronisasi dalam penyusunan kebijaksanaan, perencanaan,

pelaksanaan dan pengendalian, sehingga mengakibatkan kurang adanya konsistensi dan keterpaduan yang menyulitkan pencapaian tingkat daya guna dan produktivitas yang optimal.

Kendala di bidang kelembagaan lainnya adalah belum berfungsi secara efisien dan efektif beberapa satuan organisasi dalam aparatur pemerintah, belum tertatanya pembagian tugas dan wewenang antara instansi vertikal di daerah dengan dinas daerah. Di bidang kepegawaian kendala yang dihadapi adalah masih lemahnya kualitas pegawai dan administrasi kepegawaian negeri serta masih adanya ketidakpastian dalam ukuran penilaian prestasi kerja pegawai. Di samping itu, perilaku aparatur negara belum sepenuhnya menunjukkan semangat melayani, mengayomi, dan bersikap terbuka. Kesejahteraan pegawai negeri masih sangat tidak memadai sehingga mendorong berbagai perilaku menyimpang seperti korupsi dan kolusi, penyalahgunaan wewenang yang menghambat kelancaran, efisiensi, dan pencapaian sasaran pembangunan. Sasaran pembangunan administrasi negara dalam Repelita VI adalah tertatanya manajemen aparatur dalam meningkatkan kualitas, kemampuan, dan kesejahteraan manusianya. Sasaran lainnya yakni terwujudnya sistem administrasi negara yang makin andal, profesio-

nal, efisien, efektif, serta tanggap terhadap aspirasi rakyat dan dinamika perubahan lingkungan strategis dalam tatanan kehidupan nasional, regional, dan global, serta mampu menjamin kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan negara dan pembangunan. Menjadi sasaran pula meningkatnya semangat pengabdian dan kemampuan aparatur pemerintah, baik pusat maupun daerah, dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan, khususnya dalam melayani, mengayomi, mendorong, dan menumbuhkan prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam pembangunan, serta tanggap terhadap aspirasi masyarakat, permasalahan, kepentingan, dan kebutuhan rakyat, terutama yang masih hidup dalam kemiskinan atau rakyat kecil.

Dalam Pelita VI pembangunan administrasi negara mencakup berbagai kebijakan, yaitu :

- a. Peningkatan disiplin aparatur negara, di mana pemerintah menetapkan disiplin nasional yang dipelopori oleh aparatur negara sebagai Krida kedua Panca Krida Kabinet Pembangunan VI yang menyatakan meningkatkan disiplin nasional yang dipelopori aparatur negara menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa dalam memberikan pelayanan pada rakyat Indonesia. Aparatur

- negara bersifat melayani, mengayomi, dan meneladani disertai kepemimpinan yang menumbuhkan dan mendorong prakarsa dan peran serta aktif masyarakat dalam pembangunan;
- b. Pemantapan organisasi kenegaraan, yaitu dengan meningkatnya pembangunan, kesadaran politik bangsa dan dinamika kehidupan bernegara dan berkonstitusi perlu diimbangi dengan sikap keterbukaan yang mengundang peningkatan peran serta rakyat dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan melalui mekanisme kepemimpinan nasional dan kemantapan penyelenggaraan tugas dan fungsi aparatur kenegaraan;
  - c. Pendayagunaan organisasi pemerintahan, yang meliputi organisasi pemerintah pusat seperti departemen dan lembaga non departemen (LPND), kantor menteri koordinator dan menteri negara serta Sekretariat Lembaga Tertinggi dan Sekretariat Lembaga Tinggi Negara, serta organisasi pemerintah daerah terus dikembangkan dan ditingkatkan, termasuk keserasian kerja antara pemerintah pusat dan daerah;
  - d. Penyempurnaan manajemen pembangunan, meliputi penyesuaian administrasi kebijakan pembangunan seperti pendayagunaan sistem perencanaan, sistem penganggaran dan pembiayaan serta pemantauan dan pelaporan. Selain itu juga mencakup administrasi umum dan kearsipan, dukungan teknologi administrasi dan sistem informasi yang handal, disamping penerapan teknik-teknik manajemen modern dalam proses pengambilan keputusan, penetapan kebijakan, dan pengalokasian sumber daya.
  - e. Peningkatan kualitas sumberdaya manusia, yang meliputi penyempurnaan sistem penentuan formasi dan pengadaan, pembinaan karier, pendidikan dan pelatihan, sistem penggajian, tunjangan dan kesejahteraan, serta pengelolaan administrasi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Aparatur negara yang memiliki sikap pengabdian, mutu, keterampilan, dan kemampuan profesional tinggi sangat diperlukan agar pelaksanaan tugas dapat dilakukan secara efisien dan efektif.

### **C. Penutup**

Seperti telah diuraikan di atas pemerintah dalam usaha memperbaiki dan meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat dan sekaligus menyangkut citra aparatur ke arah yang lebih positif telah melakukan berbagai upaya seperti peningkatan kemampuan profesionalisme aparatur, perubahan

perilaku dan sikap mental sampai kepada penyempurnaan sistem dan tata laksana pelayanan masyarakat di segala bidang disamping perbaikan kesejahteraan pegawai negeri. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah perbaikan sistem dan tata laksana pelayanan, yaitu berpedoman pada Keputusan MENPAN No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum yang intinya mengenalkan suatu pola pelayanan umum yang baik untuk digunakan sebagai acuan oleh semua Instansi Pemerintah dalam menata mekanisme pelayanan masyarakat di bidangnya masing-masing. Demikian pula Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat. Intinya adalah menginstruksikan MENPAN untuk melakukan koordinasi dan konsolidasi yang sebaik-baiknya dengan seluruh pimpinan instansi Pemerintah baik di Pusat maupun di daerah untuk bersama-sama berupaya meningkatkan suatu pelayanan aparatur kepada masyarakat, baik di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Sebagai pelaksanaan Instruksi Presiden tersebut, maka Kantor MENPAN mengadakan seleksi Unit Kerja/ Kantor Pelayanan baik di Pusat maupun di Daerah sebagai Unit Pelayanan Percontohan. Sebagai penghargaan atas keber-

hasilan kinerja pelayanan yang telah dicapai, kepada Unit Pelayanan Percontohan tersebut diberikan penghargaan Abdisatyabakti yang akan diserahkan langsung oleh Presiden kepada Pimpinan Unit Pelayanan percontohan dimaksud.

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

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

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

- b. Kejelasan dan kepastian, yaitu yang menyangkut :
    - 1) Prosedur/tatacara pelayanan
    - 2) Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif,
    - 3) Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan,
    - 4) Rincian biaya/tarif pelayanan dan tatacara pembayarannya,
    - 5) Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
  - c. Keamanan, yaitu bahwa proses serta hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan kepastian hukum bagi masyarakat;
  - d. Keterbukaan, yaitu prosedur/ tatacara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya/ tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara agar mudah diketahui oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta;
  - e. Efisiensi, yaitu bahwa;
    - 1) Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan,
  - f. Ekonomis, yaitu bahwa pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan;
    - 1) Nilai barang atau jasa pelayanan masyarakat tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi di luar kewajaran,
    - 2) Kondisi atau kemampuan masyarakat untuk membayar,
    - 3) Ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.
  - g. Keadilan yang merata, yaitu bahwa cakupan/jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata;
  - h. Ketepatan waktu, yaitu bahwa pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan;
2. Kriteria kuantitatif.
- Di samping kriteria-kriteria kualitatif tersebut di atas, dalam melakukan penilaian kualitas pelayanan digunakan pula kriteria-kriteria kuantitatif antara lain sebagai berikut :

- a. Jumlah warga/ masyarakat yang meminta pelayanan (per hari, per bulan atau per tahun) serta perkembangan pelayanan dari waktu ke waktu, apakah menunjukkan peningkatan atau tidak;
  - b. Lamanya waktu pemberian pelayanan;
  - c. Rasio/perbandingan antara jumlah pegawai/tenaga yang ada dengan jumlah warga/ masyarakat yang meminta pelayanan untuk menunjukkan tingkat produktivitas kerja;
  - d. Penggunaan perangkat-perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan;
  - e. Frekuensi keluhan dan/atau pujian dari masyarakat mengenai kinerja pelayanan yang diberikan, baik melalui mass media maupun melalui kotak-kotak saran yang disediakan;
  - f. Penilaian fisik lainnya misalnya kebersihan dan kesejukan lingkungan, motivasi kerja pegawai dan lain-lain aspek yang mempunyai pengaruh langsung terhadap kinerja pelayanan masyarakat.
- dan rinci, demikian pula mekanisme penilaian dan penetapan yang dilakukan secara berjenjang yang dimulai dari penilaian rahap awal oleh Tim Penilai Tingkat Instansi yang meliputi Tim Penilai Tingkat Propinsi Daerah Tingkat I, dilanjutkan Tim Penilai Tingkat Departemen/ LPND, sedangkan di lingkungan POLRI ada Tim Penilai Tingkat POLRI. Selanjutnya penilaian tahap kedua dilakukan oleh Panitia Penilai Tingkat Nasional yang diketuai oleh MENPAN dengan anggota-anggota wakil dari berbagai instansi terkait. Dan akhirnya penilaian tahap ke tiga atau tahap akhir dan penetapannya dilakukan oleh Panitia Penentu Tingkat Akhir (PANTUHIR) yang keanggotaannya terdiri dari unsur-unsur di luar birokrasi seperti DPR RI, KADIN, PWI, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia serta wakil-wakil dari media massa seperti *Harian Kompas*, *Media Indonesia*, *Republika*, *Suara Pembaharuan*, dan *Suara Karya*. Masuknya unsur-unsur di luar birokrasi pemerintah pada penilaian tahap akhir diharapkan dapat menjamin objektivitas penilaian, sehingga hasil yang dicapai benar-benar mencerminkan keadaan yang sesungguhnya.

Dengan pemberian penghargaan Abdisatyabakti ini diharapkan aparaturnya pemerintah lebih terdorong untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik mereka. Dari sudut pandangan penyedia jasa maka kriteria untuk dapat menerima penghargaan tersebut cukup jelas

Demikianlah acuan pola pelayanan umum yang baik untuk digunakan oleh semua Instansi Pemerintah dalam menata mekanisme pelayanan masyarakat dibandingkan masing-masing. Dengan

adanya pola pelayanan umum ini dan diberikannya penghargaan Abdisatyabakti kepada unit organisasi yang dinilai melakukan pelayanan umum sesuai dengan kriteria tersebut diharapkan kualitas pelayanan pada masyarakat akan bertambah baik. Sebetulnya usaha untuk meningkatkan kualitas pelayan publik ini juga telah dilakukan oleh berbagai negara. Salah satunya adalah Inggris di mana pada bulan Juli 1991 Perdana Menteri John Major dari partai konservatif dalam rangka meningkatkan *performance* birokrasi Inggris dan kualitas pelayanan publik mereka mengeluarkan suatu reformasi yang disebut *Citizen's Charter* yang sangat terkenal yang mengandung enam prinsip utama yaitu (Osborn dan Plastrik, 1997):

1. **Standards** : *Setting, monitoring and publication of explicit standard for the services that individual users can reasonably expect. Publication of actual performance against these standards;*
2. **Information and Openness** : *Full, accurate information readily available in plain language about how public services are run, what they cost, how well they perform and who is in charge;*
3. **Choice and Consultation** : *The public sector should provide choice where-ever practicable.*

*There should be regular and systematic consultation with those who use services. Users' views about services, and their priorities for improving them, to be taken into account in final decisions on standards;*

4. **Courtesy and Helpfulness** : *Courteous and helpful service from public servants who will normally wear name badges. Services available equally to all who are entitled to them and run to suit their convenience;*
5. **Putting Things Right** : *If things go wrong, an apology, a full explanation and a swift and effective remedy. Well publicised and easy-to-use complaints procedures with independent review wherever possible;*
6. **Value for Money** : *Efficient and economical delivery of public services within the resources the nation can afford. And independent validation of performance against standards.*

Yang lebih penting lagi mengikuti *Citizen's Charter* ini ialah bahwa setiap organisasi publik harus berkonsultasi dengan pelanggannya tentang hal-hal apa yang dianggap paling penting dan kemudian menyusun *charter*-nya sendiri yang berisi antara lain standar pelayanan bagi pelanggan, memberikan pelanggan semua informasi yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan, menga-

jarkan kepada pelanggan bagaimana menyalurkan keluhan serta menjelaskan bagaimana organisasi publik tersebut akan membereskan pelayanan apabila standar yang ditetapkan tidak dipenuhi yaitu dengan misalnya memberikan kompensasi. Hal yang sama juga terjadi di Amerika Serikat, mengikuti apa yang dilakukan oleh pemerintah Inggris maka *National Performance Review (NPR)* yang dibentuk oleh Presiden Clinton merekomendasikan pada presiden AS untuk mengeluarkan *Executive Order* pada semua departemen dan agen-agen pemerintah (11 September 1993). Kedelapan prinsip itu adalah:

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

Presiden Clinton menyatakan bahwa (Osborn dan Plastrik, 1997): *"the standards of quality for service*

*provided to the public shall be : Customer service equal to the best in business"*. Jadi dapat disimpulkan bahwa beberapa kelengkapan untuk menjamin kualitas pelayanan bagi pelanggan antara lain :

1. Standard pelayanan pelanggan berupa standard kualitas. Misalnya pada pelayanan Pos di AS terdapat ketentuan sebagai berikut;
  - a. Semua surat kelas satu akan disampaikan dalam tempo 3 hari di seluruh AS,
  - b. Surat kelas satu lokal akan disampaikan hanya dalam satu malam,
  - c. Waktu menunggu untuk memperoleh pelayanan di setiap Kantor Pos adalah 5 menit,
  - d. Informasi tentang Pos dapat diperoleh selama 24 jam melalui nomor telpon lokal,
2. *Customer Redress*, yaitu usaha memberikan kompensasi pada pelanggan apabila standard pelayanan tidak tercapai, biasanya dalam bentuk uang,
3. *Quality Guarantees*, yaitu komitmen organisasi untuk mengembalikan uang pelanggan atau memberikan pelayanan baru secara bebas apabila pelanggan tidak merasa puas dengan pelayanan yang diterima,
4. *Quality Inspectors*, yaitu suatu tim yang terdiri dari para profesional maupun tokoh

- masyarakat yang memeriksa pelayanan publik dan memberikan rating terhadap kualitasnya, dapat dilakukan sebara anonim,
5. *Customer Complaint Systems*, yaitu memeriksa dan menganalisis keluhan pelanggan, memberikan respon yang sesuai dan menciptakan metoda dimana organisasi dapat belajar dari keluhan tersebut untuk meningkatkan pelayanan,
  6. *Ombudsmen*, yang membantu pelanggan memecahkan perselisihan mereka dengan penyedia jasa serta mendapatkan pelayanan atau informasi yang diperlukan apabila mereka tidak puas dengan respon organisasi terhadap keluhan-keluhan mereka.

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

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ban, Carolyn (eds.). 1995. *How Do Public Managers Manage?: Bureaucratic Constraints, Organizational Culture, and Potential for Reform*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Caiden, Gerald E. 1982. *Public Administration* Pacific Palisades Cal: Palisades Publishers.
- Caiden, Gerald. 1996. *The Future of Public Administration in: Public Administration Under Scrutiny*. Canberra: Centre For Research in Public Sector Management University of Canberra. Institute of Public Administration Australia.
- Dilolio, John (eds.). 1994. *Deregulating the Public Service: Can Government be Improved?*, Washington D.C: The Brookings Institution.
- Eliassen, Kjell A. & Jan Kooiman (eds.). 1993. *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage Publications.
- Fox, Charles J. & Hugh T. Miller, 1995. *Post Modern Public Administration*. London: Sage Publications.
- Hammer, Michael. & James Champy. 1995. *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. London: Nicholas Brealey Publishing.

- Hughes, Owen E. 1994. *Public Management and Administration*. New York: St. Martin Press.
- Kartasasmita, Ginandjar. 1997. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Kartasasmita, Ginandjar. 1996. *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta: CIDES.
- Kingsley, Gordon. (1997), March/April. Reflecting on Reform and the Scope of Public Administration, *Public Administration Review* Vol. 57, No. 2.
- Kooiman, Jan. 1994. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications.
- Landau, Martin. 1962. *The Concept of Decision-Making in the Field of Public Administration in S. Mailick and E. H. Van Ness (eds.). Concepts and Issues in Administrative Behavior*. Englewood Cliffs N.J: Prentice-Hall.
- Lane, Jan-Erik. 1995. *The Public Sector: Concepts, Models, and Approaches*, London: Sage Publications.
- Linden, Russel Mathew. 1994. *Seamless Government: A Practical Guide to Reengineering in the Public Sector*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Martin, Lawrence L. & Peter M. Kettner. 1996. *Measuring the Performance of Human Service Programs*. London: Sage Publications.
- McKevitt, David. & Alan Lawton eds. 1994. *Public Sector Management: Theory, Critique and Practice*. London: Sage Publications.
- Morgan, Colin. & Stephen Murgatroyd. 1994. *Total Quality Management in the Public Sector: An Interactive Perspective*. Buckingham: Open University Press.
- Mosher, F.C. 1956. *Research in Public Administration*. Public Administration Review, Vol. 16.
- Newland, Chester A. 1997. *Realism and Public Administration*. Public Administration Review Vol. 57 number 2.
- Osborn, David. & Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government* Reading. MA: Addison-Wesley.

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

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

- Perry, James L. eds. 1990. *Makalah disampaikan pada Handbook of Public Administration. Studium Generale Mahasiswa Administrasi Negara FISIP UNDIP 30 September 1996.* Oxford: Jossey-Bass Publ.
- Shafritz, Jay M. & E.W. Russell. 1997. *Introducing Public Administration.* New York: Longman.
- Savas, E.S. 1987. *Privatization: The Key to Better Government.* New Jersey: Chatham House Publishers Inc.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, Prof. 1995. *Pembangunan Indonesia Tantangan-tantangan dalam Tataran Nasional dan Global: Kumpulan Tulisan.* Jakarta: Sekretariat Badan Pelaksana Kerjasama Ekonomi Asia Pasifik.
- Usman, Marzuki. 1997. *Evaluasi Pelaksanaan GBHN 1993 Bidang PAN Khususnya Aspek Kelembagaan dalam Pelita VI serta Konsep Kebijakan Kelembagaan dan Budaya Organisasi yang dapat Mengantisipasi Perubahan Peran Pemerintah dalam Pembangunan: Makalah disampaikan pada Seminar Nasional PAN 7-9 Juli.* Jakarta: Arsip Nasional RI.
- Warella, Y. *Administrasi Negara Menyongsong Abad ke-21:*
- Warella, Y. *Masalah Fokus Administrasi Publik: Makalah disampaikan pada Seminar Program Studi Administrasi Negara FISIP UNDIP 17 September 1997.*
- Warella, Y. *Perilaku Organisasi dan Kualitas Pelayanan Publik: Makalah disampaikan pada Seminar Nasional dan LKPTM II HMJ Ilmu Pemerintahan Se-Indonesia diselenggarakan HMJ Ilmu Pemerintahan FISIP UNDIP 13-17 Oktober 1997.*
- White, Jay D. & Gay B. Adams. 1994. *Research in Public Administration.* London: Sage Publications.
- Zeithaml, Valarie A., A. Parasuraman, & Leonard L. Berry. 1990. *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations.* New York: The Free Press.
- Wamsley G.L. & J.E. Wolf. 1996. *Refounding Democratic Public Administration.* London: Sage Publications.
1. Pernah disampaikan pada Studium General PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM UNDIP, SEMARANG, 5 September 2001
  2. Ketua Program Studi dan dosen pada program MAP Undip