**BAB II**

**Tinjauan Pustaka**

**2.1 Perusahaan Daerah**

**2.1.1 Pengertian Perusahaan Daerah**

Perusahaan daerah adalah perusahaan yang saham-sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Tujuan didirikannya PD adalah untuk mendapatkan keuntungan yang dapat dipakai untuk pembangunan daerah.

Menurut **Moekiyat**  dalam bukunya **Kamus Pemerintahan** memberikan definisiPerusahaan Daerah sebagai berikut :

**Perusahaan Daerah adalah suatu badan usaha yang dibentuk oleh daerah untuk menambah penghasilan daerah.**

Sedangkan **Said Natsir** Memberikan pengertian Perusahaan Daerah

dalam bukunya **Perusahaan – perusahaan Pemerintahan di Indonesia** Sebagai berikut :

**Pasal 2 Undang – undang tentang Perusahaan Daerah menetapkan bahwa yang dimaksud dengan perusahaan daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasrkan Undang – Undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau sebagaian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang – undang.**

**2.1.2 Daftar Hukum Berdirinya Perusahaan Daerah**

Dasar yang melandasi berdirinya Perusahaan daerah adalah sebagai berikut:

1. Undang – undang Nomor 19 Tahun 1960 Bab XV pasal 27, yang berisi tentang penyerahan Perusahaan Negara, baik berupa penghasilan maupun berupa perusahaan sendiri kepada daerah.

2. Undang – undang Nomor 2 Tahun 1962, LN. 1962-10 No-10 tentang Perusahaan Daerah.

3. Instruksi Menteri Dalam Negeri No.5 Tahun 1962 tanggal 6 Maret 1968, tentang penyesuaian bentuk – bentuk Perusahaan Daerah menurut isi Instruksi Presiden No.17 Tahun 1967 tanggal 28 Desember 1967.

4. Undang – undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok – pokok

pemerintahan di daerah pasal 59 dan penjelasan umum undang –undang

Nomor 5 tahun 1974 sub 4.

Sebagai suatu badan usaha, tentunya Perusahaan Daerah mempunyai sifat dan

tujuan didirikannya perusahaan daerah. Seperti yang dikemukakan oleh M. Natsir Said sebagai berikut :

Pasal 5 ayat 1 Undang – undang Nomor 5 Tahun 1962 LN. 1962 – 10 mengatur sifat Perusahaan Daerah dimana ditetapkan bahwa Perusahaan Daerah adalah kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggara kepentingan umum dan memupuk pendapatan. Dari ketentuan di atas, kita dapat melihat bahwa Perusahaan Daerah mempunyai sifat yang dualistis dalam arti di satu pihak bersifat komersial yaitu memupuk pendapatan, sedangkan dipihak lain bersifat social yaitu memberi jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum.

**2.1.3 Ciri-ciri Perusahaan Daerah**

Ciri-ciri BUMD adalah sebagai berikut :

1. Didirikan berdasarkan peraturan daerah (perda).
2. Dipimpin oleh direksi yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah atas pertimbangan DPRD
3. Masa jabatan direksi selama 4 (empat) tahun.
4. Bertujuan memupuk pendapatan asli daerah guna membiayai pembangunan daerah.
5. Pemerintah daerah memegang hak atas segala kekayaan dan usaha.
6. Pemerintah berkedudukan sebagai pemegang saham dalam permodalan perusahaan.
7. Pemerintah memiliki wewenang dan kekuasaan dalam menetapkan kebijakan perusahaan.
8. Pengawasan dilakukan alat pelengkap daerah yang berwenang.
9. Melayani kepentingan umum, selain mencari keuntungan.
10. Sebagai sumber pemasukan daerah.
11. Dapat menghimpun dana dari pihak lain, baik berupa bank maupun nonbank.
12. Direksi bertanggung jawab penuh atas BUMD dan mewakili BUMD di pengadilan.

**2.1.4 Tujuan Pendirian Perusahaan Daerah/BUMD**

Tujuan pendirian BUMD adalah sebagai berikut:

1. Sumbangan pada perekonomian nasional dan penerimaan kas daerah.
2. Mengejar dan mencari keuntungan.
3. Pemenuhan hajat hidup orang banyak.
4. Perintis kegiatan-kegiatan usaha.
5. Memberikan bantuan dan perlindungan pada usaha kecil dan lemah.

**2.2 Kerjasama**

**2.2.1 Pengertian Kerjasama**

Kerjasama adalah suatu usaha bersama antara orang perorangan atau kelompok untuk mencapai tujuan bersama. Kerjasama merupakan interaksi yang paling penting karena pada hakikatnya manusia tidaklah bisa hidup sendiri tanpa orang lain sehingga ia senantiasa membutuhkan orang lain. Kerja sama dapat berlangsung manakala individu-individu yang bersangkutan memiliki kepentingan yang sama dan memiliki kesadaran untuk bekerja sama guna mencapai kepentingan mereka tersebut. Adapun pengertian kerja sama dari para ahli adalah sebagai berikut dijelaskan oleh **Pamudji (1985:12)** dalam bukunya yang berjudul **“Kerjasama Antar Daerah”,**  sebagai berikut :

**Kerjasama pada hakikatnya mengindikasikan adanya dua pihak atau lebih yang berinteraksi secara dinamis untuk mencapai suatu tujuan dari kerja sama. Yaitu unsure dua pihak atau lebih, unsure interaksi, dan unsure tujuan bersama. Jika satu unsur tersebut tidak termuat dalam satu unsure objek yang dikaji, dapat dianggap bahwa pada objek itu tidak terdapat kerja sama.**

Peneliti akan mengemukakan beberapa pengertian kebijakan menurut beberapa para ahli, menurut **Thomson** dan **Perry**  dalam **Keban (2007:28),** Kerja sama dalam pandangan lain, yaitu :

**Kerja sama memiliki derajat yang berbeda, mulai dari koordinasi, kooperasi sampai pada derajat yang lebih tinggi yaitu kolaborasi.**

Adapun bentuk-bentuk kerja sama yang ada dalam masyarakat antaralain sebagai berikut :

1. Bergaining yaitu perjanjian mengenai pertukaran barang-barang dan jasa antar individu maupun antar kelompok. Dalam arti yang lebih luas, bargaining adalah nilai awal. Bargaining dilakukan agar proses kerja sama dapat memberikan keuntungan secara adil bagi kedua belah pihak.
2. Kooptasi yaitu proses penerimaan unsure-unsur baru dalam kepemimpinan atau pelaksanaan politik dalam suatu organisasi, sebagai salah satu cara untuk menghindari terjadinya kegoncangan ataupun kekacauan dalam stabilitas organisasi yang bersangkutan.
3. Koalisi yaitu gabungan atau kombinasi dua kelompok atau lebih yang memiliki tujuan sama dan berusaha untuk mencapai tujuan tersebut. Contoh dalam kehidupan nyata yaitu dua atau lebih partai politik berkoalisi untuk mengajukan seorang calon kepala daerah.
4. Join Venture, yaitu bentuk kerja sama yang dilakukan oleh dua orang/perusahaan dalam melaksanakan suatu pekerjaan atau proyek. Kerukunan dalam melakukan hal tersebut mencakup gotong royong dan tolong menolong atau bisa juga pemberian hibah.

:  
**2.3 Kerjasama Pemerintah dan Swasta**

**2.3.1 Pengertian Kerjasama Pemerintah dan Swasta**

Kerjasama Pemerintah dan Swasta yang disingkat dengan istilah "KPS" atau dalam bahasa Inggris disebut dengan "Public Private Partnership" atau "PPP" adalah suatu kerjasama dalam penyediaan infrastruktur (seperti halnya penyediaan jalan tol, energi listik, air minum & Sanitasi) antara Pemerintah, baik itu Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota) dengan mitra badan usaha swasta, baik badan usaha dalam negeri ataupun badan usahaasing.

Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) dapat diterjemahkan sebagai sebuah perjanjian kontrak antara swasta dan pemerintah, yang keduanya bergabung bersama dalam sebuah kerjasama untuk menggunakan keahlian dankemampuan masing-masing untuk meningkatkan pelayanan kepada publik dimana kerjasama tersebut dibentuk untuk menyediakan kualitas pelayananterbaik dengan biaya yang optimal untuk public.

Adapun menurut **Savas (2000:3-4)** mendefinisikan Kerjasama Publik dan Swasta, adalah sebagai berikut :

***A Public-Private Partnership in defined as any arrangement between a government and the private sector in which partially or traditionally public activities are performed by the private sector.***

Kerjasama tersebut meliputi pekerjaan konstruksi untuk membangun, meningkatkan kemampuan pengelolaan, dan pemeliharaan infrastruktur dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan publik **(Bappenas, 2009).** Secara teori, inti dari KPS adalah keterkaitan/sinergi yang berkelanjutan (kontrak kerjasama jangka panjang) dalam pembangunan proyek untuk meningkatkan pelayanan umum (pelayanan publik), antara lain:

1) Pemerintah atau pemerintah daerah selaku regulator;

2) Perbankan/konsorsium selaku penyandang dana; dan

3) Pihak Swasta/BUMN/BUMD selaku Special Purpose Company (SPC) yang

bertanggungjawab atas pelaksanaan suatu proyek mulai dari Desain,

Konstruksi, Pemeliharaan dan Operasional.

**2.3.2 Bentuk Kerjasama dalam KPS**

Bentuk /Skema kerjasama dalam PPP dapat berupa :

1. BOT (Build, Operate, Transfer), Swasta membangun, mengoperasikan fasilitas dan mengembalikannya ke pemerintah setelah masa konsesi/kontrak berakhir.

2. BTO (Build, Transfer, Operate), Swasta membangun, menyerahkan asetnya ke pemerintah dan mengoperasikan fasilitas sampai masa konsesi/kontrak berakhir.

3. ROT (Rehabilitate, Operate, Transfer), Swasta memperbaiki, mengoperasikan fasilitas dan mengembalikannya ke pemerintah setelah masa konsesi/kontrak berakhir.

4. BOO (Build, Own, Operate), Swasta membangun, swasta merupakan pemilik fasilitas dan mengoperasikannya.

5. O&M (Operation and Maintenance), Untuk kasus khusus, pemerintah membangun, swasta mengoperasikan dan memelihara. Untuk bentuk BOT dan BTO, ada masa kontraknya dan jika masa kontrak telah berakhir maka proyek harus diserahkan ke pemerintah dan selanjutnya pemerintah bisa mengelola sendiri atau ditenderkan lagi.

**2.4 Pengertian Pelayanan Publik**

**2.4.1 Pelayanan Publik**

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakan, pelayanan public/pelayanan umum dapat dibedakan menjadi 2, yaitu :

1. Pelayanan publik/ Pelayanan Umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat.
2. Pelayanan Publik/ Pelayanan Umum yang diselenggarakan oleh organisasi yang dapat dibedakan menjadi 2, yaitu :
3. Yang bersifat Primer
4. Yang bersifat Sekunder

Perbedaan diantara ketiga jenis pelayanan public / pelayanan umum tersebut dalah sebagai berikut :

1. Pelayanan public yang diselenggarakan oleh privat :

Adalah semua penyediaan barang/jasa public yang diselenggarakan oleh swasta.

Contoh : Bioskop, rumah makan, perusahaan ngkutan swasta.

1. Pelayanan public yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat primer :

Adalah semua penyediaan barang/jasa public yang diselenggarakan oleh pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara, sehingga pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya.

Contoh : pelayanan perijinan, pelayanan di kantor imigrasi, pelayanan kehakiman.

1. Pelayanan public yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat sekunder :

Adalah semua penyediaan barang / jasa public yang diselenggarakan oleh beberapa penyelenggara pelayanan swasta.

Contoh : program asuransi tenaga kerja, pelayanan pendidikan, pelayanan Air Bersih, Pelayanan kesehatan.

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun pengertian Pelayanan dan Pelayanan Publik dari para ahli adalah sebagai berikut dijelaskan **Davidow** dalam **Waluyo (2007:127) :**

**Pelayanan adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan internasional agar terciptanya kepuasan dan keberhasilan.**

Sedangkan Pelayanan Umum atau Pelayanan public menurut Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara **(MENPAN) No. 81 Tahun 1993** adalah sebagai berikut :

**Segala bentuk kegiatan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, daerah dan linkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.**

Dalam **Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009,** dinyatakanbahwa pelayanan public ialah sebagai berikut :

**pelayanan public adalah kegiatan-kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas baranf, jasa, atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan public.**

* + 1. **Hakikat Pelayanan Publik**

Sesuai Kep. MENPAN No. 63/2004 adalah pemberian pelayanan Prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

**2.4.3 Ciri Ciri Pelayanan Publik**

Dalam pelaksanaan Pelayanan Publik, **Nurmandi (1999:14)** mengemukakan cirri-ciri pelayanan public sebagai berikut :

1. **Tidak dapat memilih konsumen, artinya berbagai setiap masyarakat yang dating dan membutuhkan pelayanan harus diperlakukan secara baik.**
2. **Peranannya dibatasi oleh undang-undang, artinya dalam menjalankan tugas melayani kepentingan masyarakat, tetap ada norma, aturan dan ketentuan yang menjadi batas dan dasar**
3. **Politik menginstitusionalkan konflik, artinya berbagai konflik dan permasalahan yang terjadi sering merupakan dampak dari politik.**
4. **Pertanggung jawaban yang kompleks. Karena mengatas namakan Negara maka dalam pelayanan public ada berbagai prosedur yang tetap harus dijalankan.**
5. **Sangat sering diteliti**
6. **Semua tindakan harus mendapat justifikasi**
7. **Tujuan/output diukur atau ditentukan**

Dalam Undang-undang **No. 25 Tahun 2009** dinyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan public sekurang-kurangnya meliputi :

1. **Pelaksanaan pelayanan**
2. **Pengelolaan pengaduan masyarakat**
3. **Pengelolaan informasi**
4. **Pengawasan internal**
5. **Penyuluhan kepada masyarakat**
6. **Pelayanan konsultasi**

**2.4.3 Asas Pelayanan Publik**

Untuk dapat memberikan pelayanan yang meuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan public harus memenuhi asas-asas pelayanan public **(Keputusan MENPAN No. 63 Tahun 2004)** sebagai berikut :

1. **Transparansi**

**Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai sera mudah dimengerti.**

1. **Akuntabilitas**

**Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.**

1. **Kondisional**

**Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegangan pada prinsip efisiensi dan efektivitas.**

1. **Partisipatif**

**Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan public dengan memperhatikan aspirasi kebutuhan dan harapan masyarakat.**

1. **Kesamaan hak**

**Tidak deskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.**

1. **Keseimbangan hak dan kewajiban**

**Pemberian dan penerimaan pelayanan public harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.**

**2.4.4 Kelompok pelayanan public**

Keputusan **MENPAN No. 63 Tahun 2004** membedakan jenis pelayanan public menjadi empat kelompok, adapun empat kelompok tersebut adalah :

1. **Kelompok pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh public, misalnya terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Suray Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Sertifikat Kepemilikan Tanah, Paspor dan lain sebagainya.**
2. **Kelompok pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh public, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listtrik, air bersih, dan sebagainya.**
3. **Kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh public, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, dan sebagainya.**

**2.4.5 Perkembangan Paradigma Dalam Pelayanan Publik**

Pada masa sekarang ini telah terjadi perkembangan paradigma tentang pelayanan publik. Dalam konteks perkembangan Ilmu Administrasi Publik, terdapat tiga aliran atau periode yaitu *The Old Public Administration, New Public Management,* dan *The New Public Service. The Old Public Administration* menempatkan warga masyarakat sebagai klien yang tidak meiliki kekuatan(*powerless)* sehingga harus patuh terhadap semua ketentuan birokrasi.

Perspektif pertama yang merupakan perspektif klasik berkembang sejak tulisan Woodrow Wilson di tahun 1887 yang berjudul “the study of administration”. Terdapat dua gagasan utama dalam perspektif ini. Gagasan pertama menyangkut pemisahan politik dan administrasi. Administrasi publik tidak secara aktif dan ekstensif terlibat dalam pembentukan kebijakan karena tugas utamanya adalah implementasi kebijakan dan penyediaan layanan publik. Dalam menjalankan tugasnya, administrasi publik menampilkan netralitas dan profesionalitas. Administrasi publik diawasi oleh dan bertanggung jawab kepada pejabat politik yang dipilih (Denhardt & Denhardt, 2000).

Gagasan kedua membicarakan bahwa administrasi publik seharusnya berusaha sekeras mungkin untuk mencapai efisiensi dalam pelaksanaan tugasnya. Efisiensi ini dapat dicapai melalui struktur organisasi yang terpadu dan bersifat hierarkis. Gagasan ini terus berkembang melalui para pakar seperti Taylor (1923) dengan “scientific management”, White (1926) dan Willoughby (1927) yang mengembangkan struktur organisasi yang sangat efisien, dan Gullick & Urwick (1937) yang sangat terkenal dengan akronimnya POSDCORB (Denhardt dan Denhardt, 2000).

Selama masa berlakunya perspektif old public administration ini, terdapat dua pandangan utama yang lainnya yang berada dalam arus besar tersebut. Pertama adalah pandangan Simon yang tertuang dalam karya klasiknya (1957) “administrative behavior”. Simon mengungkapkan bahwa preferensi individu dan kelompok seringkali berpengaruh pada berbagai urusan manusia. Organisasi pada dasarnya tidak sekedar berkenaan dengan standar tunggal efisiensi, tetapi juga dengan berbagai standar lainnya. Konsep utama yang ditampilkan oleh Simon adalah rasionalitas. Manusia pada dasarnya dibatasi oleh derajat rasionalitas tertentu yang dapat dicapainya dalam menghadapi suatu persoalan, sehingga untuk mempertipis batas tersebut manusia bergabung dengan yang lainnya guna mengatasi segala persoalannya secara efektif. Meski nilai utama yang hendak dijadikan dasar bertindak manusia adalah rasionalitasnya, namun Simon mengungkapkan bahwa dalam organisasi manusia yang rasional adalah yang menerima tujuan organisasi sebagai nilai dasar bagi pengambilan keputusannya. Dengan demikian orang akan berusaha mencapai tujuan organisasi dengan cara yang rasional dan menjamin perilaku manusia untuk mengikuti langkah yang paling efisien bagi organisasi. Dengan pandangan ini akhirnya posisi rasionalitas dipersamakan dengan efisiensi. Hal ini tampak dalam pandangan Denhardt & Denhardt bahwa “for what Simon called ‘administrative man,’the most rational behavior is that which moves an organization efficiently toward its objective” (Denhardt dan Denhardt, 2003).

Kritik yang ditujukan terhadap Administrasi Publik model klasik tersebut juga dikaitkan dengan karakteristik dari Administrasi Publik yang dianggap inter alia., red tape, lamban, tidak sensitif terhadap kebutuhan masyarakat, penggunaan sumberdaya publik yang sia-sia akibat hanya berfokus pada proses dan prosedur dibandingkan kepada hasil, sehingga pada akhirnya menyebabkan munculnya pandangan negatif dari masyarakat yang menganggap Administrasi Publik sebagai beban besar para pembayar pajak (Kurniawan, 2006).

**(Mardiasmo, 2003:6)** Sedangkan dalam paradigma *New Public Management* meletakkan mekanisme pasar sebagai pedoman dalam pelayanan public. Dalam paradigma ini konsep *Reinventing Government* yang merupakan hasil pemikiran David Osborne dan Ted Gaebler, menjadi dasar dalam pelayanan public. Paradigma yang sekarang adalah *The New Public Service* yang menetapkan warga masyarakat sebagai warga Negara *(citizens)* yang memiliki hakl untuk mendapatkan pelayanan public yang memadai dari Negara. Secara tegas *The New Public Service* menyodorkan doktrin baru dalam Studi Administrasi Publik yaitu :

1. **Melayani warga Negara, bukan konsumen.**
2. **Mengutamakan kebutuhan public**
3. **Nilai-nilai kewarganegaraan lebih berharga daripada kewirausahaan**
4. **Berfikir strategis, bertindak demokratis**
5. **Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan hal yang sederhana.**
6. **Lebih melayani daripada mengarahkan**
7. **Mengutamakan nilai-nilai kemanusiaan, bukan sekedar mengejar produktivitas. (Denhardt&Denhardt, 2003)**

*The New Public Service* berusaha menggunakan pendekatan sektor swasta dan pendekatan bisnis dalam sektor publik. Selain berbasis pada teori pilihan publik, dukungan intelektual bagi perspektif ini berasal dari public policy schools (aliran kebijakan publik) dan managerialism movement. Aliran kebijakan publik dalam beberapa dekade sebelum ini memiliki akar yang cukup kuat dalam ilmu ekonomi, sehingga analisis kebijakan dan para ahli yang menggeluti evaluasi kebijakan terlatih dengan konsep market economics, costs and benefit dan rational model of choice. Selanjutnya, aliran ini mulai mengalihkan perhatiannya pada implementasi kebijakan, yang selanjutnya mereka sebut sebagai public management.

Gambaran yang lebih utuh tentang perspektif *New Public Management* ini dapat dilihat dari pengalaman Amerika Serikat sebagaimana tertuang dalam sepuluh prinsip “*reinventing government*” karya **Osborne & Gaebler**.

Menurut **Denhardt**, karena pemilik kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat maka administrator publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan perspektif baru administrasi publik yang disebut sebagai new public service. Warga negara seharusnya ditempatkan di depan, dan penekanan tidak seharusnya membedakan antara mengarahkan dan mengayuh tetapi lebih pada bagaiamana membangun institusi publik yang didasarkan pada integritas dan responsivitas **(Denhardt dan Denhardt, 2000).**

Dalam perspektif ini memang lebih mengedepankan efisiensi, rasionalitas, produktifitas dan bisnis sehingga kadangkala dapat bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi dan kepentingan publik. Jika pemerintah dijalankan laiknya sebuah korporasi dan pemerintah berperan mengarahkan tujuan pelayanan publik, sehingga tidak jelas lagi siapa yang merupakan pemilik dari kepentingan publik dan pelayanan publik. Berpijak pada hal ini, **Denhardt dan Denhardt** memberikan kritiknya terhadap perspektif new public management sebagaimana yang tertuang dalam kalimat

***“in our rush to steer, perhaps we are forgetting who owns the boat (Denhardt dan Denhardt, 2000:549)”***

Akibat dari adopsi pendekatan beorientasi ekonomi (pasar) terhadap penyediaan pelayanan publik adalah terjadinya transformasi standar etika pelayanan publik seperti akuntabilitas, keterwakilan, netralistas, daya tanggap, integritas, kesetaraan, pertanggungjawaban, ketidakpihakan, serta kebaikan dan keadilan yang digantikan dengan nilai-nilai pasar seperti efisiensi, produktivitas, biaya yang efektif, kompetisi dan pencarian keuntungan.

Dengan tegas **Denhardt dan Denhardt** mengemukakan tentang New Public Management sebagai berikut :

**”public servants do not deliver customer service; they deliver democracy”. Dengan demikian maka sebuah pemerintahan atau institusi pemerintahan tidak seharusnya dijalankan seperti sebuah perusahaan, tetapi memberi pelayanan kepada masyarakat secara demokratis: adil, merata, tidak diskriminatif, jujur, dan akuntabel.**

Menurut mereka hal ini karena: 1) nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan, dan kepentingan publik adalah merupakan landasan utama/pokok dalam proses penyelenggaraan pemerintahan; dan 2) nilai-nilai tersebut diugemi dan memberi energi kepada pegawai pemerintah/pelayan publik dalam memberikan pelayanannya kepada publik secara lebih adil, merata, jujur dan bertanggungjawab **(Islamy, 2007).** Oleh karenanya, pegawai pemerintah harus senantiasa melakukan rekoneksi dan membangun jaring-hubungan yang erat dan dinamis dengan masyarakat atau warganya.

Menurut **Denhardt & Denhardt**, karena pemilik kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat maka administrator publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan perspektif baru administrasi publik yang disebut sebagai new public service. Warga negara seharusnya ditempatkan di depan, dan penekanan tidak seharusnya membedakan antara mengarahkan dan mengayuh tetapi lebih pada bagaimana membangun institusi publik yang didasarkan pada integritas dan responsivitas. Perspektif new public service mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi kepemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang sebagai semata persoalan kepentingan pribadi (self interest) namun juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (owners of government) dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama.

**2.4.6 Pola Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Sesuai Kep. MENPAN No. 63/2004 ada 4 pola pelayanan yaitu :

1. Fungsional, pola pelayanan public diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya.
2. Terpusat, pola pelayanan public diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
3. Terpadu, pola penyelenggara pelayanan public dibedakan menjadi dua yaitu :
4. Terpadu satu atap, diselenggarakan dalam satu tempat meliputi barbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani oleh beberapa pintu.
5. Terpadu satu pintu, diselenggarakan pada satu tempat meliputi satu jenis pelayanan saja, memiliki keterkaitan proses, dan dilayani oleh satu pintu saja.

**2.4.7 Kualitas Pelayanan Publik**

Kualitas pelayanan public adalah salah satu unsure penting dalam organisasi jasa. Hal ini disebabkan oleh kualitas pelayanan merupakan salah satu alat yang digunakan untuk mengukur kinerja organisasi jasa. Sedangkan bagi organisasi ayau perusahaan yang menghasilkan barang, pengukuran kinerja dapat diukur dengan mengukur kualitas dari barang tersebut.

Berdasarkan Keputusan **MENPAN No. KEP/25PAN/2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM),** dari hasil pengujian akademis/ilmiah yang dilaksanakan Kementrian PAN dengan BPS dapat diperoleh 14 (empat belas) unsure yang relevan, valid, dan reliable sebagai unsure minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat yang dapat diberlakukaan untuk semua jenis pelayanan termasuk pelayanan pendistribusian air bersih, yaitu :

1. **Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan;**
2. **Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administrative yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai jenis pelayanannya;**
3. **Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggungjawabnya);**
4. **Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayann terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku ;**
5. **Tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyesuaian pelayanan;**
6. **Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampiklan yang dimiliki petugas dalam memberikan atau menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat;**
7. **Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggaraan yang dilayani;**
8. **Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan atau status masyarakat yang dilayani;**
9. **Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati;**
10. **Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan;**
11. **Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan;**
12. **Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan;**
13. **Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan gteratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima layanan;**
14. **Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.**

Kualitas pelayanan secara umum harus memenuhi harapan-harapan pelanggan dan memuaskan kebutuhan mereka. Namun demikian meskipun definisi ini berorientasi pada konsumen, tidak berarti bahwa dalam menentukan kualitas pelayanan penyedia jasa harus menuruti semua keinginan konsumen. Dengan kata lain, untuk memenuhi harapan-harapan pelanggan, juga tersedia sumber daya dalam perusahaan.

Menurut **UU No. 25 Tahun 2009,** penyelenggaraan pelayanan public berdasarkan :

1. **Kepentingan umum;**
2. **Kepastian hukum;kesamaan hak;**
3. **Keseimbangan hak dan kewajiban;**
4. **Profesionalitas;**
5. **Partisipatif;**
6. **Persamaan perlakuan/ tidak deskriminatif;**
7. **Keterbukaan;**
8. **Akuntabilitas;**
9. **Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok;**
10. **Rentan;**
11. **Ketepatan waktu ; dan**
12. **Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.**

**2.4.8 Konsep Kinerja Pelayanan Publik**

**Keban** dalam **H.A Nasir (2009:26)** menjelaskan bahwa kinerja (*performance*) dapat didefinisikan sebagai berikut :

**Kinerja adalah suatu tingkat pencapaian hasil atau “*the degree of occomplishment”* atau dengan kata lain kinerja adalah tingkat pencapaian tujuan organisasi. Selanjutnya dikemukakan bahwa dalam instansi pemerintah khususnya penilaian kinerja sangat berguna untuk menilai kuantitas, kualitas, dan efisiensi pelayanan, memotivasi para birokrat pelaksana, memonitor para kontraktor, menyesuaikan budget, mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani dan menuntun perbaikan dalam pelayanan public.**

Untuk dapat melakukan penilaian kinerja organisasi yang bersifat multidimensional, **Dwiyanto** dalam **H.A Nasir (2009:8)** menyatakan diperlukan penilaian kinerja dengan memperlihatkan seluruh dimensi kinerja yang ada. Untuk itu **Dwiyanto** merekomendasikan bahwa untuk mengukur kinerja sebuah organisasi dapat digunakan beberapa variable dengan data dan metodologi sebagai berikut :

1. **Produktivitas**

Produktivitas yang dimaksud adalah konsep produktivitas yang tidak hanya mengukur efisiensi, namun juga diperluas sehingga mencakup efektivitas pelayanan yaitu seberapa besar pelayanan public itu memiliki hasil yang diharapkan. Penilaian produktivitas organisasi dengan menggunakan dokumen-dokumen seperti catatan dan laporan-laporan organisasi yang gtersedia di organisasi tersebut. Penilaian produktivitas ini dapat dilakukan antara lain berdasarkan catatan mengenai penggunaan sumber daya organisasi dan hasil-hasil yang diperoleh organisasi.

1. **Kualitas Layanan**

Kualitas layanan sering sekali membentuk image masyarakat terhadap organisasi pelayanan public. Banyak image negative yang terbentuk mengenai organisasi public muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi public. Oleh karena itu kepuasan masyarakat terhadap layanan public dapat dijadikan sebagai indicator organisasi public.

1. **Responsivitas**

Responsivitas adalah kemampuan organisasi mengenai kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Data untuk menilai responsivitas bisa bersumber dari masyarakat dan organisasi. Data organisasi dipakai untuk mengidentifikasi jenis-jenis kegiatan dan program organisasi, sedangkan data masyarakat pengguna jasa diperlukan untuk mengidentifikasi jenis kegiatan dengan masyarakat.

1. **Responsibilitas**

Responsibilitas akan menjelaskan apakah pelaksaan organisasi public itu dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau yang sesuai dengan kebijakan organisasi baik yang imlisit maupun yang eksplisit. Karena itu bisa saja responsibilitas akan bertentangan dengan responsivitas, yaitu ketika prinsip-prinsip harus dijalankan maka responsibilitas sebuah organisasi dapat dinilai dengan menganalisa dokumen-dokumen dan laporan kegiatan organisasi. Dalam hal ini dicoba untuk mencocokkan pelaksanaan kegiatan dan program organisasi dengan prosedur administrasi dan ketentuan-ketentuan yang ada dalam organisasi.

1. **Akuntabilitas**

Akuntabilitas public mengacu pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi public tunduk pada pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat dengan sendirinya harus mampu mewujudkan apa yang menjadi kepentingan masyarakat. Kinerja organisasi public tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang bisa dikembangkan oleh organisasi atau pemerntah, seperti pencapaian target. Kinerja juga seharusnya diukur dari eksternal, seperti norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi akan memiliki akuntabilitas yang tinggi bila kegiatan tersebut dianggap benar dan sesuai dengan norma yang berkembang dalam masyarakat.

**2.4.9 Biaya Pelayanan Publik**

Dalam keputusan MENPAN No.63 Tahun 2003 diamanatkan agar penetapan besaran biaya pelayanan public perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat
2. Nilai/harga yang berlaku atas barang ayau jasa
3. Rincian biaya harus jelas untuk jenis pelayanan public yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengajuan
4. Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dan memperhatikan prosedur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**2.4.9 Penilaian Kualitas Pelayanan**

Banyak penelitian yang telah dilakukan oleh para ahli dalam upaya untuk menemukan definisi penilaian kualitas. **Parasuraman (1985:88)** mendefinisikan penilaian kualitas pelayanan sebagai berikut :

**Kualitas pelayanan adalah sebagai pertimbangan global atau sikap yang berhubungan dengan keunggulan *(superiority)* dari suatu pelayanan (jasa).**

Dengan kata lain, penilaian kualitas pelayanan adalah sama dengan sikap individu secara umum terhadap kinerja perusahaan. Penilaian kualitas pelayanan adalah tingkat dan arah perbedaan antara persepsi dan harapan pelanggan. Selisih antara persepsi dan harapan inilah yang mendasari munculnya kosep *gap.* Dari penelitian ini ditemukan bahwa penilaian kualitas pelayanan didasarkan pada lima dimensi kualitas yaitu *tangibility, reability, responsiveness, assurance* dan *emphaty.* Penjelasan dari kelima dimensi tersebut adalah :

1. *Tangibility,* meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi.
2. *Reability,* yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat waktu dan memuaskan
3. *Responsiveness,* yaitu kemampuan para staff untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap
4. *Assurance,* mencakup kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staff, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan
5. *Emphaty,* mencakup kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik dan kebutuhan para pelanggan.