



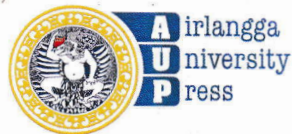
# **COMPLAINT HANDLING DALAM PELAYANAN PUBLIK**



**ERNA SETIJANINGRUM**

# **COMPLAINT HANDLING DALAM PELAYANAN PUBLIK**

**ERNA SETIJANINGRUM**



**COMPLAINT HANDLING DALAM PELAYANAN PUBLIK**

Erna Setijaningrum

ISBN 978-602-473-910-2 (PDF)

© 2023 Penerbit **Airlangga University Press**

Anggota IKAPI dan APPTI Jawa Timur

Kampus C Unair, Mulyorejo Surabaya 60115

Telp. (031) 5992246, 5992247

E-mail: [adm@aup.unair.ac.id](mailto:adm@aup.unair.ac.id)

Redaktur (Anas Fitrah Abadi)

Layout (Bagus Firmansah)

AUP (1267/01.23)

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang.

Dilarang mengutip dan/atau memperbanyak tanpa izin tertulis dari Penerbit sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apa pun.

# Prakata

Alhamdulillah, puji syukur ke Hadirat Allah Swt, Tuhan semesta alam yang atas segala rahmat-Nya, maka penulisan buku ini bisa selesai. Buku ini membahas tentang penanganan komplain sebagai bentuk responsivitas dalam pelayanan publik.

Buku ini terdiri atas 10 bab yang diawali dengan pembahasan tentang nilai publik. Selanjutnya, pada bab 2 mendeskripsikan peran dan fungsi pemerintah dalam pelayanan publik. Bab 3 mendialogkan pelayanan publik yang dilengkapi dengan ulasan *public service motivation* pada bab 4. Selanjutnya diskusi tentang *customer* dalam pelayanan publik dan *customer satisfaction* diuraikan dengan panjang lebar pada bab 5 dan 6. Sebelum membahas penanganan keluhan masyarakat pada bab 8, diawali pada bab 7 pembahasan tentang responsivitas pemerintah dalam pelayanan publik. Pada bab 9 disajikan ilustrasi tentang studi kasus dari beberapa negara terkait metode penanganan keluhan masyarakat. Terakhir, pada bab 10 ditutup dengan dialog tentang dampak dan manfaat penanganan komplain masyarakat untuk ke depannya.

Buku ini sangat bermanfaat bagi pembaca baik dari akademisi maupun praktisi yang interest pada bidang pelayanan publik. Terakhir, semoga buku ini bisa memberi banyak manfaat. Berbagai masukan yang membangun akan dengan senang hati kami terima.

November 2022

Penulis

# Daftar Isi

v Prakata

**1 BAB 1 NILAI PUBLIK**

2 Memahami "Nilai" dari Nilai Publik

3 Model Segitiga Strategis: Alat dalam Menciptakan Nilai Publik

4 Sumber Nilai Publik

5 Mengukur Nilai Publik

**7 BAB 2 PERAN DAN FUNGSI PEMERINTAH DALAM PELAYANAN PUBLIK**

**15 BAB 3 PELAYANAN PUBLIK**

16 Definisi Pelayanan Publik

18 Karakteristik Pelayanan Publik

20 Fungsi Pelayanan Publik

21 Penyediaan Pelayanan Publik

**24 BAB 4 PUBLIC SERVICE MOTIVATION**

24 Konseptualisasi *Public Service Motivation* (PSM)

26 PSM sebagai Jenis Motivasi Kerja Pro-Sosial

27 Nilai Publik (*Public Value*) dan PSM

30 Motivasi Berbasis Sektor Publik?

31 Siapa Saja Penerima PSM?

33 Konstruksi dan Pengukuran PSM

**38 BAB 5 CUSTOMER DALAM PELAYANAN PUBLIK**

- 38 Definsi *Customer* dalam Pelayanan Publik
- 40 Jenis *Customer* dalam Pelayanan Publik
- 42 Posisi *Customer* dalam Pelayanan Publik

**48 BAB 6 CUSTOMER SATISFACTION**

- 48 Pengertian *Customer Satisfaction*
- 49 *Customer Satisfaction* di Sektor Publik
- 50 Faktor-Faktor yang memengaruhi *Customer Satisfaction*
- 52 Model Kualitas Pelayanan untuk Memenuhi *Customer Satisfaction*
- 56 Cara Mengukur Kepuasan *Customer* dalam Pelayanan Publik

**58 BAB 7 RESPONSIVITAS PEMERINTAH**

- 59 Responsivitas Pemerintah sebagai Parameter dari Kinerja Pemerintahan
- 63 Model dari Responsivitas Pemerintah

**68 BAB 8 PENANGANAN KELUHAN MASYARAKAT**

- 69 Metode Penanganan Keluhan
- 72 Tujuan dari Sistem Penanganan Keluhan
- 74 Penanganan Keluhan yang Efektif
- 76 Penggerak dalam Penanganan Pengaduan yang Efektif
- 78 Penghambat dalam Penanganan Pengaduan yang Efektif
- 81 Pentingnya Suara di Sektor Publik: *Exit* dan *Voice* dalam Pelayanan Publik
- 83 Harapan Masyarakat terhadap Suara dan Mekanisme Suara
- 85 Mengatasi Keluhan sebagai Tanggung Jawab Negara

**88 BAB 9 STUDI KASUS**

- 88 Studi Kasus di Bangladesh: Access to Information (A2I)
- 90 Studi Kasus di India: SARI
- 91 Studi Kasus di Indonesia: LAPOR!

**95 BAB 10 MASA DEPAN**

- 98 Daftar Pustaka

# Bab 1

## Nilai Publik

Mengalirnya diskursus dan kritik terhadap *New Public Management* (NPM) di tahun 1990-an, pembahasan tentang “Pendekatan Nilai Publik” yang mengacu pada tulisan Moore mulai banyak dibahas. Bab ini mengeksplorasi pendekatan nilai publik dari Moore dan para ahli lain dalam peningkatan pemberian layanan di sektor publik. Moore (1995) mengartikulasikan nilai publik dalam bukunya “*Creating Public Value*” sebagai suatu nilai yang merujuk pada nilai-nilai yang diciptakan oleh pemerintah baik melalui layanan publik, undang-undang, peraturan, dan tindakan lainnya. Moore juga menyebutkan bahwa pengelola sektor publik (pemerintah) berperan untuk menciptakan nilai publik tersebut. Sementara itu, pengertian nilai publik menurut O’Flynn (2002)

*Nilai public adalah nilai yang diciptakan oleh pemerintah melalui peraturan atau layanan untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat.*

adalah struktur multidimensi yang mencerminkan ekspresi kolektif yang diwujudkan tidak hanya dari hasil tetapi juga dari proses yang kemudian dapat menciptakan kepercayaan dan

kesetaraan. Konsep nilai publik juga digambarkan oleh Kelly dkk (2002) sebagai pendekatan baru untuk tata kelola publik yang lebih luas dari tata kelola publik model pasar, komando dan kontrol. Sementara itu, Spano (2009) menjelaskan nilai publik dapat tercapai apabila layanan yang diberikan oleh institusi publik dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Sehingga dapat dianalogikan bahwa semakin tinggi tingkat kepuasan masyarakat maka akan semakin besar nilai publik yang diciptakan. Secara ringkas, nilai publik dapat diartikan sebagai nilai yang diciptakan oleh pemerintah melalui peraturan atau layanan untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

### **MEMAHAMI "NILAI" DARI NILAI PUBLIK**

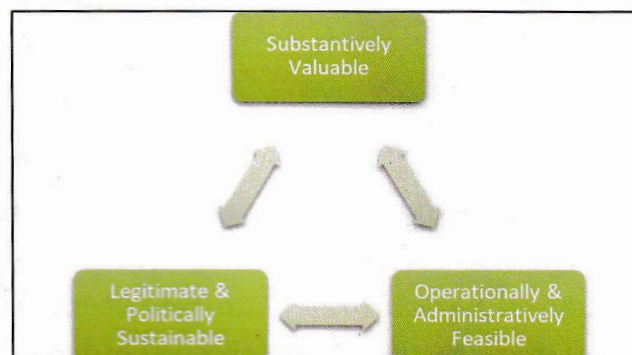
Moore awalnya merumuskan kerangka nilai publik untuk mengorientasikan manajer sektor publik agar memiliki perhatian yang lebih besar pada kendala dan tanggung jawab di mana mereka bekerja (Moore, 1995). *The Cambridge International Dictionary* (1996) memberikan arti umum dari istilah nilai sebagai "*the importance or worth of something for someone.*" Dalam pemerintahan, nilai publik mengacu pada penilaian atas apa yang diciptakan dan dipertahankan oleh pemerintah, atas nama publik (Kearns, 2004); yaitu nilai yang diciptakan untuk warga negara oleh pemerintah. Sebagaimana dibahas oleh Coats & Passmore (2008, hlm. 4), nilai publik bernilai bahwa layanan publik bersifat khas karena dicirikan oleh klaim hak oleh warga negara atas layanan yang telah disahkan dan didanai melalui beberapa proses demokrasi. Untuk alasan ini, organisasi layanan publik harus menunjukkan nilai yang mereka bawa ke publik dan menunjukkan seberapa efektif mereka membelanjakan uang pembayar pajak. Dalam upaya untuk mendefinisikan nilai publik, Kelly et al. (2002, hlm. 4) menggambarkan nilai publik sebagai "*the value created by government through services, laws, regulations and other actions.*" Lebih lanjut dikatakan bahwa nilai ini akan menjadi tolok ukur dalam pembuatan keputusan, pengalokasian sumber daya dan penentuan sasaran / target. Esteves & Joseph (2008)



berpendapat bahwa nilai mewakili “nilai” atau pentingnya suatu entitas, yang dianggap baik. Moore mendefinisikan nilai publik sebagai “*a framework that helps us to connect what we believe is valuable... and requires public services, with improved ways of understanding our “publics” value and how to connect to them*” (Moore, 1995). Moore menekankan pentingnya inovasi sebagai cara untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan daya tanggap sektor publik. Menurut Moore (1995, hlm. 23), penciptaan nilai publik terutama ditempatkan pada sektor publik yang memiliki tanggung jawab untuk menciptakan peluang peningkatan penyediaan layanan dan pemberdayaan. Menurut Moore (1995) pula, nilai publik kadang-kadang diadopsi sebagai nilai yang diciptakan oleh pemerintah melalui layanan, undang-undang, dan tindakan lain atau nilai atau kepentingan yang dilampirkan warga negara pada hasil atau pengalaman layanan publik.

### MODEL SEGITIGA STRATEGIS: ALAT DALAM MENCIPTAKAN NILAI PUBLIK

Moore berpendapat bahwa segitiga strategis (ditunjukkan pada Gambar 1) memungkinkan manajer publik untuk memimpin organisasi mereka untuk menciptakan nilai publik (Moore, 1995, hlm. 73). Moore menunjukkan bahwa dengan segitiga ini, manajer publik akan dapat mengetahui atau menentukan dengan akurat apakah publik mendapatkan pengembalian pajak yang baik dari pemberian layanan publik, dan apakah mereka mencapai target yang tepat atau tidak.



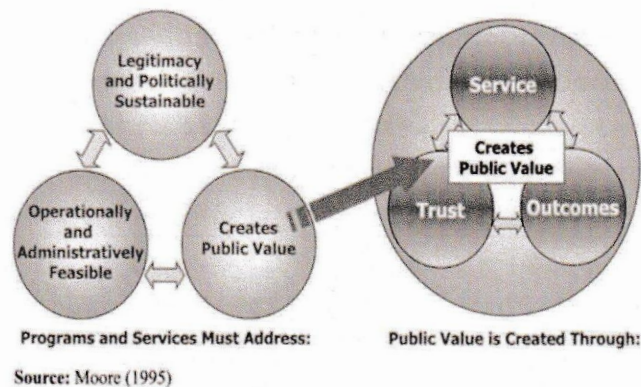
Gambar 1. *Strategic Triangle* (Moore,1995).

Model ini menjelaskan bagaimana nilai publik dapat diciptakan oleh organisasi atau lembaga. Moore (1995, hlm. 71) berpendapat bahwa setiap tindakan yang dirancang untuk memberikan nilai perlu menyatukan ketiga aspek ini. Lebih lanjut dijelaskan bahwa dengan memenuhi kondisi berikut, nilai publik dapat diciptakan:

1. Nilai substantif: strategi atau tindakan harus bernilai bagi masyarakat
2. Tindakan atau strategi tersebut harus sah secara politik dan berkelanjutan; dan
3. Strategi tersebut harus operasional dan layak secara administratif

### SUMBER NILAI PUBLIK

Dalam penjelasannya tentang nilai publik, Moore (1995) menekankan aspek kinerja lembaga dalam memberikan layanan yang sebenarnya mencapai hasil sosial dan menjaga kepercayaan dan legitimasi lembaga. Untuk menggambarkan hal tersebut, Kearns (2004, hlm. 6) memperkenalkan konsep dengan mengidentifikasi tiga sumber penting untuk menciptakan nilai publik yang berfokus pada layanan, hasil dan kepercayaan sebagaimana tercermin pada Gambar 2.



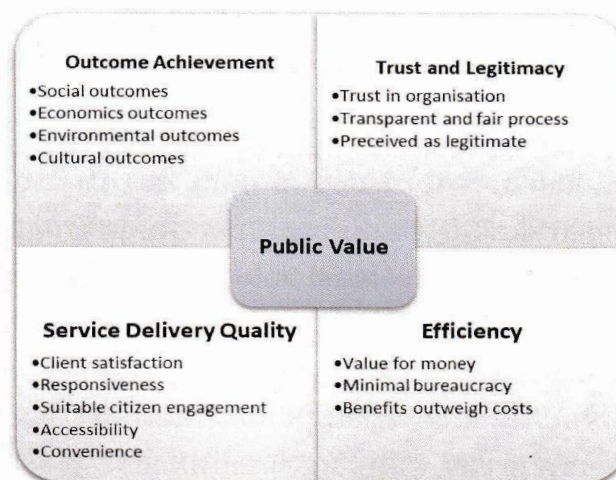
**Gambar 2.** Sumber Nilai Publik (Moore, 1995).

1. Pemberian layanan berkualitas akan menciptakan nilai (persepsi ketersediaan layanan) yang berarti layanan harus untuk menambah nilai;

2. Pencapaian hasil seperti yang diinginkan oleh publik menciptakan nilai publik (dengan memberikan pencapaian hasil optimal secara efisien dan efektif). Pemerintah menciptakan nilai dengan memuaskan pelanggan atau penerima manfaat (Heriksen, 2008:6); dan
2. Kepercayaan (antara warga negara dan pemerintah) dalam menciptakan nilai publik.

## MENGUKUR NILAI PUBLIK

Faulkner and Kaufman (2018) memaparkan terdapat empat dimensi yang dapat digunakan untuk mengukur, mengidentifikasi, dan mengevaluasi nilai publik yaitu *Outcome Achievement*, *Trust and Legitimacy*, *Service Delivery Quality*, dan *Efficiency*.



**Gambar 3.** *Public Value Measurement* (Faulkner and Kaufman, 2018).

Keempat dimensi pengukuran nilai publik yaitu *Outcome Achievement*, *Trust and Legitimacy*, *Service Delivery Quality*, dan *Efficiency* dari Gambar 3 dapat diuraikan berikut:

1. *Outcome Achievement*, merupakan dimensi yang digunakan untuk mengukur sejauh mana organisasi publik telah meningkatkan hasil

yang dihargai publik di setiap bidang. Beberapa contoh pada dimensi ini antara lain adalah *social outcomes*, *economics outcomes*, *environmental outcomes*, dan *cultural outcomes*.

2. *Trust and Legitimacy*, yaitu untuk mengukur sejauh mana organisasi publik dan aktivitasnya dapat dipercaya dan dinilai legal oleh publik dan pemegang kepentingan utama (*key stakeholders*). Dimensi ini meliputi *trust in organisation*, *transparent and fair process*, dan *perceived as legitimate*.
3. *Service Delivery Quality* merupakan dimensi yang digunakan untuk mengukur sejauh mana layanan yang diberikan organisasi publik kepada pengguna dengan mempertimbangkan kebutuhan pengguna. Dimensi ini mencakup banyak aspek seperti *client satisfaction*, *responsiveness*, *suitable citizen engagement*, *accessibility*, dan *convenience*.
4. *Efficiency*, yaitu dimensi yang digunakan untuk mengukur sejauh mana organisasi publik menciptakan manfaat yang optimal dengan minim sumber daya. Pada dimensi ini terdapat beberapa aspek yang dapat diukur seperti *value for money*, *minimal bureaucracy*, dan *benefits outweigh costs*.

Keempat dimensi tersebut digunakan untuk melihat eksistensi *publik value* di masyarakat. Melalui hasil pengukuran *publik value*, maka pemerintah dapat melakukan evaluasi dan memperbaiki kinerjanya untuk dapat memenuhi kepentingan-kepentingan publik secara lebih optimal. Melalui pengukuran ini juga akan diperoleh apakah kebijakan/program/tindakan yang telah dilakukan oleh pemerintah dapat dilanjutkan atau memerlukan tindakan revisi, bahkan dihentikan.

## Bab 2

# Peran dan Fungsi Pemerintah dalam Pelayanan Publik

Gildenhuis (1988, hlm. 4) menjelaskan bahwa peran negara didasarkan pada empat ideologi yaitu kapitalisme *laissez-faire*, sosialisme, gagasan negara kesejahteraan, dan gagasan negara kesejahteraan ekonomi. Menurut *laissez-faire*, tujuan utama negara adalah menciptakan lingkungan masyarakat yang kondusif untuk persaingan bebas di antara warganya. Dalam kerangka ini, pemerintah mendorong persaingan bebas yang tidak diatur oleh regulasi (Gildenhuis, 1997, hlm. 6). Sosialisme sangat berbeda dengan kapitalisme *laissez-faire*, di mana ideologi sosialisme tidak mengizinkan kepemilikan pribadi atau perusahaan yang bergerak secara bebas tanpa regulasi. Sosialisme mendistribusikan kembali pendapatan dan manfaat seperti perawatan kesehatan dan pendidikan gratis, juga bantuan sosial dan tunjangan. Peran negara adalah mengelola pasar, mendistribusikan kembali pendapatan, dan memberikan pelayanan sosial kepada semua warga negara (Gildenhuis, 1988, hlm. 8). Di sisi lain, peran negara kesejahteraan adalah untuk memastikan standar hidup minimum bagi semua warga negara dengan menyediakan pendidikan, perawatan

kesehatan, perumahan dan perlindungan terhadap risiko kehilangan pekerjaan dan kegagalan bisnis. Negara kesejahteraan menciptakan lingkungan untuk memastikan bahwa warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk kehidupan yang baik (Gildenhuis, 1988, hlm. 9). Tidak berbeda jauh, suatu negara kesejahteraan ekonomi menekankan kesejahteraan ekonomi individu dan didasarkan pada nilai-nilai demokrasi dan perusahaan yang bebas dengan intervensi negara yang sangat minimal dalam kegiatan individunya. Tujuan negara kesejahteraan ekonomi adalah untuk menciptakan lingkungan di mana individu dapat dengan bebas mengembangkan kesejahteraan ekonomi mereka dan mempertahankan kesejahteraan pribadi mereka. Pemerintah mengatur hubungan antar individu melalui sistem peradilan yang independen berdasarkan prinsip-prinsip *common law* (Gildenhuis, 1997, hlm. 16).

Tujuan utama negara adalah untuk memajukan kesejahteraan umum masyarakat. Aristoteles (dalam Strong, 1963, hlm. 17) berpendapat bahwa negara ada tidak hanya untuk memungkinkan kehidupan tetapi juga untuk membuatnya lebih baik. Peran utama negara tidak hanya politik, tetapi juga memiliki kewajiban moral kepada warganya dengan memberikan layanan untuk kehidupan yang baik (Chambliss, 1954, hlm. 197). Minnaar (2010, hlm. 16) berpendapat bahwa kelangkaan ekonomi memberikan titik awal yang masuk akal untuk menganalisis peran dan fungsi pemerintah. Oleh karena kebutuhan dan keinginan manusia yang tidak terbatas, sementara sumber daya untuk memenuhi kebutuhan tersebut sangat terbatas, serta alokasi pasar yang tidak optimal yang menyebabkan munculnya masalah perekonomian mengharuskan pemerintah campur tangan menangani masalah tersebut. Di sinilah sistem ekonomi harus ada untuk menentukan pola produksi dan menangani masalah barang ekonomi apa yang akan diproduksi dan dalam jumlah berapa.

*Peran Pemerintah dalam pelayanan publik sangat tergantung pada empat ideologi yaitu kapitalisme laissez-faire, sosialisme, gagasan negara kesejahteraan, dan gagasan negara kesejahteraan ekonomi.*

Herber (1971, hlm. 4), menjelaskan hubungan antara masalah kelangkaan ekonomi dan studi keuangan publik. Ada dua lembaga utama yang menjalankan fungsi dasar sistem ekonomi yaitu sektor swasta dan

sektor publik. Sektor swasta atau lembaga pasar di bidang manajemen bisnis - di mana margin keuntungan menjadi kriteria utamanya - terlibat dalam kegiatan mekanisme permintaan dan penawaran. Sektor publik atau negara melakukan perencanaan penerimaan dan pengeluaran dalam anggaran negara (Swilling, 1999, hlm. 21). Namun demikian tidak ada ekonomi di dunia yang mengikuti pendekatan pasar murni atau pendekatan pemerintah murni untuk fungsi alokasinya. Sebaliknya, Samuelson (1954, hlm. 387) berpendapat bahwa semua ekonomi dunia “bercampur” sampai batas tertentu. Dengan demikian, ekonomi tertentu biasanya dapat diklasifikasikan sebagai “kapitalis” atau “sosialis”, tergantung pada orientasi pasarnya atau sarana alokasi pemerintahnya. Sektor swasta dan publik pada ekonomi campuran memiliki tiga fungsi yaitu fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi pertumbuhan ekonomi. Pertama, fungsi distribusi berkaitan dengan seberapa efektif permintaan barang ekonomi didistribusikan dalam masyarakat. Kedua, fungsi stabilisasi menyangkut stabilitas harga dan keseimbangan pembayaran. Terakhir yang ketiga, fungsi pertumbuhan ekonomi berkaitan dengan tingkat peningkatan sumber daya produktif masyarakat, dan tingkat pertumbuhan yang terkait dengan *output* per kapita riilnya, selama periode waktu tertentu (Gildenhuys, 1988:8). Karena sektor publik pasti akan memengaruhi kinerja ekonomi nasional dalam hal fungsi-fungsi ekonomi ini, masuk akal untuk mengasumsikan bahwa masyarakat akan ingin secara sadar merumuskan kebijakan fiskal untuk mencapai tujuan alokasi, distribusi, stabilisasi, dan pertumbuhan ekonomi yang diberikan (Herber, 1971:6).

*Tiga Fungsi Pemerintah yaitu fungsi pelayanan (service); fungsi pemberdayaan (empowerment); dan fungsi pembangunan (development)*

Sementara itu, Rasyid (1996) memaparkan bahwa terdapat tiga fungsi pemerintahan yaitu:

1. Fungsi Pelayanan (*Service*); fungsi pelayanan merupakan fungsi utama pemerintah yaitu memberikan pelayanan yang terbaik di semua sektor untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pada dasarnya, pelayanan publik menyangkut seluruh aspek kehidupan

- termasuk dalam bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, dan lain-lain.
2. Fungsi Pemberdayaan (*Empowerment*); pemerintah berperan dalam melakukan pemberdayaan kepada masyarakat. Fungsi pemberdayaan ini dilakukan saat masyarakat tidak memiliki kemampuan untuk mengembangkan dirinya. Keadaan masyarakat yang seperti ini biasanya ditandai dengan minimnya tingkat pengetahuan yang dimiliki, tergolong masyarakat miskin, berada dalam keadaan tertindas, dan lain-lain. Tujuan dari pemberdayaan oleh pemerintah adalah untuk mengembangkan kualitas SDM masyarakat dan mengurangi tingkat ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah.
  3. Fungsi Pembangunan (*Development*); pemerintah berperan untuk melakukan pembangunan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Fungsi pembangunan ini tidak bersifat hakiki tetapi bersifat sementara (*ad interim*). Fungsi pembangunan dilakukan ketika kondisi masyarakat mulai menurun (kurang sejahtera) dan kemudian pemerintah akan terus mengontrol pembangunan ketika kondisi masyarakat sudah lebih baik.

Selain itu, Rasyid (1996) juga mendefinisikan tugas-tugas pokok pemerintah secara umum sebagai berikut:

1. Menjamin keamanan negara dari segala serangan luar negeri. Melindungi negara dari terjadinya pemberontakan dari dalam.
2. Menjaga dan melindungi tata tertib di masyarakat dengan melakukan pencegahan terjadinya pertengkaran antarmasyarakat, menjamin terciptanya kedamaian pada setiap perubahan yang terjadi.
3. Menegakkan keadilan kepada setiap warga negara tanpa membedakan status.
4. Memberikan pelayanan pada bidang-bidang yang tidak mungkin dijalankan oleh institusi nonpemerintah.
5. Mengembangkan dan melaksanakan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.



6. Mengimplementasikan kebijakan ekonomi dan kebijakan lain yang dapat meningkatkan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan yang bertujuan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Ndraha (2003) juga memberikan gambaran terkait fungsi pemerintah. Sebagai suatu lembaga hukum tertinggi pada suatu negara, pemerintah memiliki dua fungsi dasar yaitu fungsi primer dan fungsi sekunder sebagai berikut:

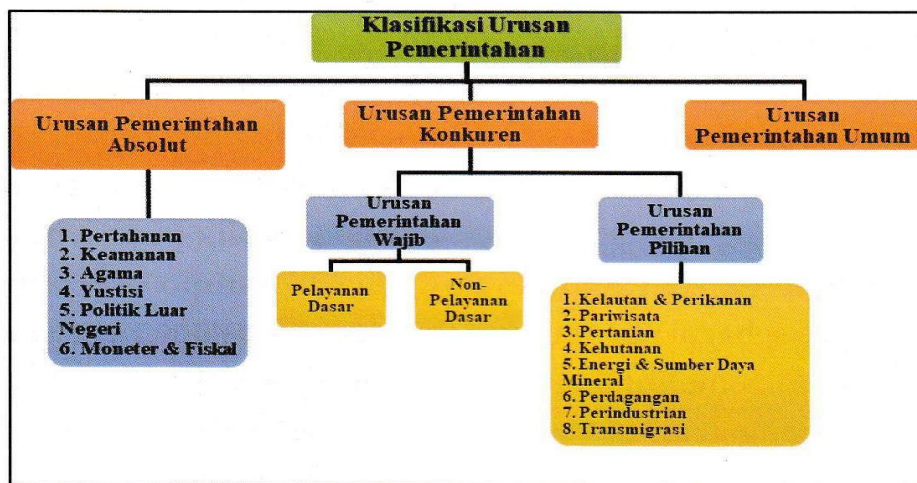
1. Fungsi Primer (Fungsi Pelayanan); pemerintah berperan sebagai penyedia dalam pemberian layanan jasa-jasa publik seperti layanan pertahanan dan keamanan, layanan sipil, dan layanan birokrasi atau semua layanan yang tidak diprivatisasikan. Fungsi primer juga disebut sebagai fungsi pelayanan.
2. Fungsi Sekunder (Fungsi Pemberdayaan); Pemerintah berperan dalam menyediakan kebutuhan serta permintaan/tuntutan yang diperintahkan terkait barang dan jasa yang tidak dapat dipenuhi sendiri seperti untuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana.

Dari beberapa penjelasan di atas diketahui bahwa menyediakan layanan publik merupakan fungsi utama dari pemerintahan. Dalam pemberian pelayanan publik, setiap tingkat pemerintahan memiliki peran penting yang saling terkoordinasi satu sama lain (Schiavo-Campo dan Sundaram, 2000; Kapucu, 2006; Eriksson, dkk, 2019). Konsep tersebut diwujudkan dalam bentuk desentralisasi yang ditujukan untuk memperbaiki kualitas tata kelola pemerintahan dalam meningkatkan efektivitas pemberian layanan publik yang lebih merata dan menjangkau ke seluruh daerah (Schiavo-Campo dan Sundaram, 2000). Indonesia sebagai negara yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk memberikan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah. Urusan pemerintahan merupakan kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya

dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah menjalankan fungsi pemerintahan yaitu melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

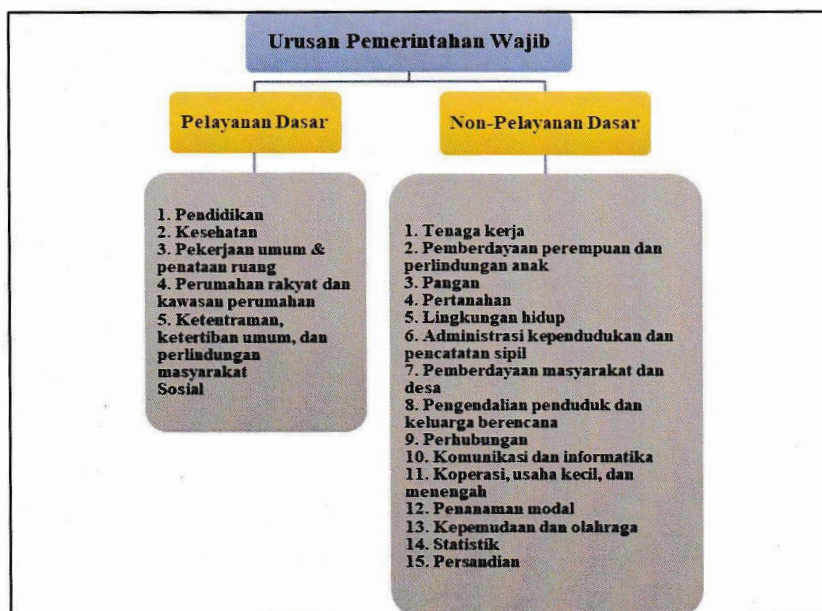
Urusan pemerintahan diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan Absolut sebagaimana dimaksud adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Kemudian, Urusan Pemerintahan Konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib ini merupakan Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Selanjutnya, Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh masing-masing Daerah. Sementara Urusan Pemerintahan Umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

*Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.*



**Gambar 4.** Klasifikasi Urusan Pemerintahan (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

Urusan Pemerintah Absolut terdiri atas lima (5) yaitu Pertahanan; Keamanan; Agama; Yustisi; Politik Luar Negeri; Moneter dan Fiskal. Pada Urusan Pemerintahan Wajib yang merupakan bagian dari Urusan Pemerintahan Konkuren ini mencakup dua Urusan Pemerintahan yaitu Urusan Pemerintahan di bidang pelayanan dasar dan di bidang nonpelayanan dasar.



**Gambar 5.** Klasifikasi Urusan Pemerintahan Wajib (UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

Urusan Pemerintahan di bidang pelayanan dasar ini terdiri atas lima (5) pelayanan dasar yang mencakup pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan perumahan; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat sosial. Sedangkan Urusan Pemerintah di bidang non-pelayanan dasar terdiri atas lima belas (15) bidang yaitu tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan;

komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olahraga; statistik; dan persandian.

Sedangkan Urusan Pemerintahan Pilihan yang merupakan bagian dari Urusan Pemerintahan Konkuren mencakup delapan (8) urusan, yaitu kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi.

## **Bab 3**

# Pelayanan Publik

Pelayanan publik di setiap negara di dunia merupakan bagian dari pemerintahan di mana kebijakan publik dirumuskan dan diimplementasikan. Pelayanan publik menjalankan fungsinya dengan menerjemahkan kebijakan dan program pemerintah menjadi barang dan jasa yang nyata untuk konsumsi publik. Penting untuk dicatat dalam konteks ini bahwa ada hubungan timbal balik antara pelayanan publik dan pemberian layanan. Artinya, layanan yang diberikan harus memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat umum. Perlu juga dicatat bahwa terlepas dari sistem pemerintahannya, ada pemerintahan modern di seluruh dunia yang membatasi fungsi pemerintahan pada tiga lembaga utama. Pertama adalah lembaga legislatif yang disertai fungsi legislatif; yang kedua adalah lembaga eksekutif yang menjalankan fungsi perumusan kebijakan dan pelaksanaan; dan ketiga adalah lembaga yudikatif yang bertugas menafsirkan dan menegakkan undang-undang. Hasil keseluruhan dari kegiatan lembaga ini adalah menyediakan barang dan jasa publik untuk kesejahteraan dan keselamatan masyarakat melalui lembaga pelayanan publik.

## DEFINISI PELAYANAN PUBLIK

Pelayanan publik adalah elemen yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pelayanan publik secara sederhana dipahami sebagai pelayanan barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah. Selain itu dijelaskan oleh Dwiyanto (2015) bahwa literatur terdahulu menyatakan "*what government does is public service*". Hal tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya pemerintah memiliki peran yang sangat penting dalam praktik pelayanan publik. Humphreys (1998) mendefinisikan pelayanan publik sebagai layanan yang sebagian besar, atau seluruhnya, didanai oleh perpajakan umum atau biaya langsung. Pelayanan publik ini termasuk dalam bidang manajemen publik tertentu seperti kesehatan, pendidikan, transportasi, pertahanan, peradilan atau urusan dalam negeri dan organisasi semi-negara nonkomersial. Lebih lanjut Menurut Humphreys menjelaskan bahwa pilihan dan motif keuntungan yang umumnya di sektor swasta tidak biasa dalam pelayanan publik. Selain itu, pelayanan publik bersifat monopolis atau oligopolistik (Humphreys, 1998). Dalam operasionalnya, pelayanan publik berada dalam kerangka hukum dan keuangan negara. Layanan publik jelas berbeda dari layanan komersial karena pelayanan publik tidak berfungsi untuk mencari keuntungan.

Cendekiawan lain (Ole, 2001) mendefinisikan pelayanan publik sebagai pelayanan yang diberikan secara tidak memihak, adil, merata, dan tanpa bias kepada target yang ditetapkan dan dilaksanakan secara bersih, efektif, dan bebas dari korupsi. Ole lebih lanjut menyatakan bahwa tujuan penyelenggaraan pelayanan publik akan dapat tercapai apabila pelayanan yang diberikan dilaksanakan secara efisien, efektif, dan ekonomis berdasarkan kebutuhan/kepentingan publik. Oleh karena itu, lembaga publik harus berusaha untuk memberikan layanan seperti yang dibutuhkan

*Pelayanan publik adalah penyediaan barang, jasa dan pelayanan administratif untuk publik yang disediakan oleh pemerintah dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik*

oleh masyarakat sebagai pelanggan. Dapat disimpulkan secara ringkasnya bahwa pada umumnya, pelayanan publik adalah pelayanan kepada publik; pelayanan yang menyediakan

barang dan jasa publik, pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Faseluka (2010) meneguhkan pengertian pelayanan publik sebagai totalitas layanan yang diarahkan pada pengelolaan sumber daya manusia, materi, dan keuangan negara untuk penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan kepada masyarakat umum.

Definisi pelayanan publik menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Kata “barang, jasa, dan pelayanan administratif” dalam bagian penjelasan dianggap sudah jelas, tetapi sebenarnya maksud “barang” bukanlah barang yang bisa diperdagangkan tetapi yang dimaksud adalah barang publik (*public goods*) yang penyediannya dilakukan oleh pemerintah.

Dalam literatur administrasi publik, istilah pelayanan publik menjadi konsep yang diperdebatkan pada tataran teori dan praktik. Meskipun demikian, fungsi dan tujuan serta harapan pelayanan publik dalam hal pemberian layanan kepada masyarakat tetap sama di seluruh negara. Spicker (2009) berpendapat bahwa cara terbaik untuk memahami istilah apapun adalah dari cara digunakan dan dipraktikkan. Misalnya, publikasi UK *Cabinet Office* atau Kantor Kabinet Inggris (2008, hlm. 5) tidak memberikan definisi tentang pelayanan publik, namun menggambarannya bentuk layanannya seperti pendidikan, kesehatan, kepolisian, pertahanan, dan lain-lain. Pelayanan publik dari pandangan holistik adalah layanan yang didanai oleh uang yang diperoleh melalui perpajakan dan diperuntukkan bagi kepentingan masyarakat. Dalam perspektif ini, dapat diartikan bahwa pelayanan publik adalah layanan terorganisasi yang bertanggung jawab untuk mengelola dan mengendalikan sumber daya negara atas nama masyarakat umum yang sebenarnya adalah pemilik sumber daya. Layanan ini dijalankan dan dikendalikan oleh lembaga publik/pemerintah yang dipilih atau ditunjuk. Pengelolaan layanan ini dapat berupa pemerintah federal, negara bagian,

atau lokal, tergantung pada negaranya. Pada saat yang sama, beberapa layanan publik seperti kesehatan, pendidikan dan lain-lain dapat diambil alih oleh sektor publik, swasta, atau sukarela masyarakat tergantung pada negara yang bersangkutan dan jenis pelayanan yang diberikan.

## KARAKTERISTIK PELAYANAN PUBLIK

Setelah membangun pemahaman dasar tentang pelayanan publik, maka penting juga untuk melihat karakteristik dasarnya untuk memperjelas fungsi pelayanan publik dengan pelayanan swasta. Kebangkitan kapitalisme dan konsep-konsep yang muncul seperti liberalisasi ekonomi, privatisasi, dan komersialisasi sektor publik oleh beberapa perusahaan swasta tampak seolah-olah organisasi swasta ini

*Karakteristik Pelayanan publik yang bisa digunakan untuk membedakan dengan pelayanan swasta adalah alasan kebijakan publik; penyediaan layanan; agen redistribusi; dan pelayanan publik sebagai kepercayaan.*

menjalankan fungsi pelayanan publik. Meskipun demikian, pelayanan publik memiliki karakteristik tersendiri yang sangat penting dalam beberapa hal yang berbeda dengan

pelayanan swasta. Pada catatan ini, Spicker (2009) mengidentifikasi empat karakteristik khas pelayanan publik yaitu alasan kebijakan publik, penyediaan pelayanan kepada publik, fungsi sebagai agen redistribusi, dan beroperasi sebagai kepercayaan berikut.

1. **Alasan Kebijakan Publik:** Pemerintah ada untuk membuat ketentuan/regulasi dalam rangka tujuan kesejahteraan dan keamanan masyarakat. Pemerintah melakukan fungsi ini melalui perumusan dan penetapan kebijakan. Kebijakan publik dalam hal ini merupakan tindakan pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat yang diimplementasikan melalui birokrasi pemerintah dan instansinya seperti penyediaan fungsi keamanan, layanan kesejahteraan, pendidikan, kesehatan, jalan, air, sanitasi, dan lain-lain. Oleh karena itu, kebijakan publik merupakan salah satu atribut unik dari pelayanan publik di mana kebijakan publik



diimplementasikan dalam bentuk pemberian pelayanan kepada masyarakat umum.

2. **Penyediaan Layanan:** Pelayanan publik ada untuk memberikan layanan yang diperlukan kepada publik dengan biaya rendah atau tanpa biaya sama sekali. Layanan ini sangat penting untuk kelangsungan hidup masyarakat umum seperti air, listrik, layanan kesehatan, dan perlindungan umum atas jiwa dan harta benda. Salah satu faktor penting dalam tingkat ini adalah nilai layanan yang diberikan kepada masyarakat. Inilah sebabnya mengapa nilai dalam layanan swasta sangat berbeda dari layanan publik. Hubungan antara penyedia layanan dan penerima layanan sangat langsung dalam layanan swasta. Klien memiliki akses langsung untuk membuat layanan pribadi bertanggung jawab atas nilai layanan yang diterima. Saat klien menemukan bahwa nilainya adalah layanan yang diberikan tidak sepadan dengan jumlah yang dikeluarkan, klien menghentikan patronase. Akuntabilitas seperti itu dalam pelayanan publik tidak mungkin dilakukan. Klien tidak secara langsung membayar layanan yang diberikan oleh pemerintah. Karena sebagian besar layanan tersebut disubsidi atau terkadang gratis (pendidikan, kesehatan, air, kartu identitas pemilih, dll.). Layanan ini mungkin gratis untuk masyarakat tetapi tidak untuk pemerintah. Padahal, biaya produksi dan penyerahan jasa lebih mahal bagi pemerintah. Inilah sebabnya mengapa pemerintah kemungkinan besar akan bermitra dengan layanan swasta untuk mengurangi biaya pengiriman. Karena klien tidak membayar secara langsung, sulit untuk menilai apakah layanan yang diberikan sepadan dengan uang yang dikeluarkan oleh pemerintah (di luar pajak yang dibayarkan oleh masyarakat).
3. **Agen Redistribusi:** Ini adalah salah satu fitur utama dari layanan publik. Fakta yang tidak untuk tujuan komersial membuat pelayanan publik melakukan fungsi redistributif. Spicker (2009) mencatat bahwa orang yang membayar mungkin bukan penerima layanan. Misalnya, sebuah perusahaan yang menjual sup kepada masyarakat tidak menyediakan layanan publik, tetapi sebuah lembaga yang

memperjuangkan distribusi layanan tersebut kepada para tunawisma sebenarnya melakukannya. Redistribusi merupakan fungsi pelayanan publik yang tak terelakkan karena pemerintah sebenarnya mengalokasikan sumber daya untuk menyeimbangkan ketimpangan dalam distribusi sumber daya dengan maksud untuk melindungi yang miskin dari yang termiskin di masyarakat. Pelayanan publik melakukan fungsi ini dengan tujuan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan di negara antara si kaya dan si miskin. Ini adalah salah satu cara untuk memberikan keadilan sosial ekonomi kepada masyarakat. Fungsi redistribusi juga dapat dilakukan oleh organisasi swasta dan amal.

4. **Pelayanan Publik sebagai Kepercayaan:** Kebutuhan masyarakat yang dipercayakan kepada pemerintah harus disediakan melalui pelayanan publik. Diasumsikan bahwa orang mungkin tidak memiliki kapasitas untuk membuat keputusan yang terinformasi atau rasional sendiri, dan karenanya pemerintah harus membuat keputusan yang dianggap baik atas nama masyarakatnya. Beberapa ahli menyebut ini sebagai peran paternalistik. Paternalistik karena pemerintah membuat ketentuan untuk masyarakat tanpa persetujuan sebelumnya. Hal ini dilakukan untuk mencegah konsekuensi dan risiko yang dapat timbul dari kebebasan individu untuk membuat pilihan atau keputusan yang tidak rasional.

## **FUNGSI PELAYANAN PUBLIK**

Di negara mana pun di dunia, pelayanan publik menjalankan fungsi tertentu yang unik dan berbeda. Berikut ini adalah beberapa fungsi pelayanan publik.

### **1. Penyediaan Pelayanan Sosial**

Penyediaan pelayanan penting yang diperlukan untuk kelangsungan hidup dan kelangsungan hidup masyarakat umum adalah salah satu tanggung jawab dasar layanan publik. Ada beberapa kategori pelayanan sosial yang disediakan oleh sektor publik. Yang menonjol

di antaranya termasuk komunikasi, layanan kesehatan, layanan pendidikan, layanan perumahan, layanan transportasi, dan banyak lainnya. Semua ini dibuat tersedia untuk konsumsi dan penggunaan publik.

## 2. Perumusan dan Implementasi Kebijakan

Agar pelayanan yang diberikan kepada publik harus dirumuskan dalam kebijakan. Kebijakan adalah totalitas rencana dan strategi pemerintah terhadap masyarakatnya. Pelayanan publik menjadi instrumen penting yang menerjemahkan program pemerintah menjadi kenyataan untuk kepentingan masyarakat. Mereka juga berperan dalam memberikan data dan informasi yang diperlukan kepada pemerintah yang dapat membantu dalam perumusan kebijakan. Tanpa instrumentalitas pelayanan publik, kebijakan pemerintah tetap utopis yang tidak dapat diwujudkan.

## 3. Kestinambungan Pemerintahan

Untuk pemerintahan yang dipilih secara demokratis, terdapat mekanisme bawaan dalam konstitusi untuk mengubah pemerintahan melalui proses pemilihan. Ketika hal ini terjadi, maka pelayanan publiklah yang menjamin kelangsungan pemerintahan guna menjembatani kekosongan dalam pemerintahan dan mencegah terjadinya keadaan anarki. Sektor ini bahkan memiliki kapasitas untuk mempertahankan periode peralihan militer dan revolusi melawan pemerintahan sipil (Naidu 2005). Hasil keseluruhan dari fungsi pelayanan publik seperti yang disoroti adalah untuk memberikan pelayanan sosial kepada masyarakat.

## **PENYEDIAAN PELAYANAN PUBLIK**

Sejak terbentuknya masyarakat sipil di mana manusia membuat kesepakatan berdasarkan kontrak sosial dengan pemerintah, masalah pemberian layanan menjadi sangat penting. Pengaturan kontrak sosial adalah konsekuensi dari keadaan alam yang dibayangkan oleh Thomas Hobbes dalam keadaan alamiahnya tanpa pemerintah dan berpendapat

bahwa kehidupan manusia itu brutal, jahat, dan pendek. Hobbes (1994) dengan demikian menyarankan kontrak sosial di mana laki-laki menyerahkan hak-hak mereka di bawah otoritas berdaulat dengan tujuan akhir mempertahankan hidup mereka dari kematian akibat kekerasan.

Akibatnya, pemerintah dibebani tanggung jawab untuk melestarikan kehidupan dan harta benda masyarakat dari berbagai ancaman. Oleh karena itu, pemerintah memikul tanggung jawab besar yang harus dilaksanakan secara efektif dan efisien. Untuk mewujudkan tugas yang sangat besar ini, pelayanan publik muncul sebagai mesin utama pemerintahan. Oleh karena itu, pelayanan publik telah menjadi jembatan pembangunan bagi (pemerintah) untuk menjawab kebutuhan masyarakat umum (publik). Dengan kata lain, pelayanan publik mengemban tanggung jawab untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan program dengan tujuan akhir memberikan pelayanan kesejahteraan yang penting yang mampu meningkatkan taraf hidup masyarakat umum. Karena istilah "*public*" menurut Jones (1970) mengacu pada masyarakat geografi tertentu pada waktu tertentu, pelayanan publik membangkitkan pemikiran keterlibatan pemerintah dalam pemberian layanan yang tanpa motif keuntungan.

Ogunna (2004, hlm. 2) menegaskan kembali bahwa keinginan untuk memuaskan masyarakat melalui pelaksanaan kebijakan publik, penegakan hukum, dan terwujudnya kesejahteraan masyarakat berujung pada pemberian pelayanan publik yang efektif. Pemberian layanan publik menjadi sangat penting karena mewakili struktur dasar pembangunan bangsa, melayani hubungan nyata antara pemerintah dan publik dengan pemerintah, dan juga mempromosikan nilai-nilai bangsa kepada publik dan akhirnya berfungsi sebagai ikatan antara negara dan publik (Walle & Scott, 2009). Oleh karena pemberian layanan yang efektif tetap merupakan hasil keseluruhan dari layanan publik, pengukuran kinerja untuk menjaga mereka agar tetap menjalankan tugas sangat penting.

Al-Ghazali (2008, hlm. 5) mengidentifikasi beberapa elemen untuk mengukur kemampuan layanan publik dalam pemberian layanan yang efektif:

1. Pelayanan publik harus mampu menunjukkan penyampaian barang dan jasa yang efektif dengan biaya rendah dan tepat waktu.
2. Pelayanan publik harus mampu menunjukkan pemerataan pelayanan kepada masyarakat secara lebih adil dan transparan.
3. Masyarakat harus memiliki keyakinan bahwa lembaga negara dan layanan publik menghormati hak-hak dasar masyarakat dan mereka sendiri menunjukkan rasa hormat terhadap hukum negara.
4. Pelayanan publik harus waspada terhadap kekuatan fisik dan paksaan serta penggunaan kekuasaan yang sah secara efektif untuk memerintahkan penyerahan.
5. Lingkungan harus mengamankan masyarakat untuk menjalankan rutinitas sehari-hari mereka tanpa rasa takut atau halangan.
6. Perlakuan yang sama dan dispensasi keadilan bagi semua masyarakat tanpa bias.

Pelayanan publik dalam rangka untuk memenuhi pemberian layanan yang efektif kepada masyarakat bervariasi dari satu negara ke negara lain. Hampir semua negara di dunia terus menerus mereformasi layanan publiknya dengan maksud untuk memastikan bahwa penyediaan barang dan jasa dilakukan dengan cara yang efektif dan efisien.

# Bab 4

## *Public Service Motivation*

### **KONSEPTUALISASI *PUBLIC SERVICE MOTIVATION* (PSM)**

Literatur tentang *public service motivation* (PSM) mengemukakan banyak definisi dan pemahaman tentang konsep tersebut. Memulai penelitian di PSM dua dekade lalu, Perry dan Wise (1990) mendefinisikan konsep sebagai: “*An individual’s predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations*” (hlm. 368). Mengutip Elmer B. Staats (1988), mantan *Comptroller General of the United States*, yang sepanjang kariernya mengamati bahwa etos publik tertentu tampaknya membedakan karyawan sektor publik dari rekan-rekan sektor swasta mereka, Perry dan Wise sehingga menghubungkan PSM dengan afiliasi institusional dari menjadi pegawai sektor publik (Perry & Hondeghem, 2008, hlm. 5-6). Selanjutnya, interpretasi PSM ini dapat ditelusuri kembali ke studi oleh Hal Rainey (1982), yang menemukan bahwa manajer publik menilai bahwa “*Engaging in meaningful public service*” dan “*Doing work that is helpful to other people*” secara signifikan lebih tinggi daripada manajer swasta.

Gagasan bahwa fondasi kelembagaan PSM hanya relevan dengan pekerjaan di sektor publik kemudian diabaikan oleh kontribusi selanjutnya, karena para sarjana menyadari bahwa PSM kemungkinan besar akan berkembang di sektor swasta dan juga nirlaba (Steen, 2008). Oleh karena itu, Rainey dan Steinbauer (1999) mengemukakan definisi PSM yang jauh lebih global: “A general altruistic motivation to serve the interests of a community of people, a state, a nation or humanity” (hlm. 23) – sebuah definisi yang mirip dengan definisi Brewer dan Selden tentang PSM sebagai “The motivational force that induces individuals to perform meaningful ... public, community, and social service” (1998: 417). Akibatnya, Perry dan Hondeghem (dalam upaya ilmiah internasional terbaru untuk mendefinisikan PSM) menekankan konsep sebagai masalah layanan daripada sektor.

Dengan mendefinisikan PSM sebagai “An individual’s orientation to delivering services to people with a purpose to do good for others and society” (2008, hlm. vii), mereka tidak hanya berangkat dari landasan konsep sektor publik yang sempit, namun mereka juga mencakup kemungkinan motif layanan yang terikat pada penerima layanan tertentu (“others”) maupun kepada masyarakat pada umumnya. Akhirnya, Vandenabeele (2007) dalam nada yang sama mendefinisikan PSM di luar organisasi sektor publik, tetapi berbeda dengan memasukkan konsep nilai dalam definisi: “The belief, values, and attitudes that go beyond self-interest and organizational interest, that concern the interest of a larger political entity and that motivates individuals to act accordingly whenever appropriate” (hlm. 549). Daftar berbagai definisi PSM dan perkembangan kumulatif di dalamnya menunjukkan bahwa PSM secara terus-menerus memiliki fokus yang sama pada motif dan tindakan individu di ruang publik yang dimaksudkan untuk meningkatkan

**Public service motivation** : motivasi atau kecenderungan individu untuk mendedikasikan diri dalam melayani dan berkontribusi pada kepentingan publik dengan tujuan berbuat baik bagi masyarakat luas secara sukarela.

kesejahteraan orang lain dan masyarakat (Perry & Hondeghem, 2008, hlm. 3). Dengan demikian, definisi *Public service motivation* adalah motivasi atau kecenderungan

individu untuk mendedikasikan diri dalam melayani dan berkontribusi pada kepentingan publik dengan tujuan berbuat baik bagi masyarakat luas secara sukarela.

### **PSM SEBAGAI JENIS MOTIVASI KERJA PRO-SOSIAL**

Titik awal untuk memahami PSM adalah dengan melihat lebih dekat konsep motivasi itu sendiri. Sebuah fitur umum di berbagai definisi motivasi adalah bahwa hal itu mengacu pada proses psikologis yang memberi energi, mengarahkan, dan mempertahankan perilaku individu. Selain itu, sering disebutkan bahwa proses ini didasarkan pada kebebasan memilih (Atkinson, 1964; Lawler, 1973; Perry & Hondeghem, 2008, hlm. 2; Perry & Porter, 1982, hlm. 89; Steers & Shapiro, 2004). Dengan demikian, motivasi menyangkut energi yang secara sukarela bersedia dikeluarkan oleh seseorang untuk mencapai objek tertentu. Berbicara tentang PSM dalam konteks pekerjaan, objek ini berkaitan dengan memastikan kesejahteraan orang lain dan masyarakat melalui pekerjaan seseorang.

Pertanyaan mendasar pertama yang akan dibahas adalah apa yang menciptakan kemauan untuk melakukan tugas pekerjaan pelayanan publik yang bermanfaat bagi orang lain dan masyarakat. Kita dapat mengidentifikasi perbedaan mendasar antara (1) melakukan sesuatu karena dipaksa/dibujuk atau karena ingin menghindari hukuman/mendapatkan hadiah dan (2) melakukan sesuatu karena kita menikmati aktivitas tersebut dan hanya merasa ingin melakukannya. Hal ini berarti bahwa motivasi individu biasanya dipandang terkait dengan motivator ekstrinsik atau intrinsik sesuai dengan karakter tujuan yang ingin dicapai (Herzberg, 1966; Porter & Lawler, 1968). Banyak sarjana dalam literatur PSM (tetapi biasanya kontributor awal) secara teoritis memandang PSM sebagai semacam motivasi intrinsik dan secara empiris mengukurnya sebagai penilaian karyawan atas penghargaan intrinsik (Crewson, 1997; Houston, 2000; Wittmer, 1991; Rainey, 1982). Namun, karakterisasi PSM ini tampaknya terlalu sederhana.



Mengikuti definisi motivasi ekstrinsik dan intrinsik yang telah digariskan pada poin 1 dan 2, PSM tidak dapat dikatakan sebagai motivasi intrinsik “murni” karena memiliki tujuan pro-sosial (karena usaha didasarkan pada keinginan untuk menguntungkan orang lain), sedangkan intrinsik motivasi menurut definisi berpusat pada diri sendiri. Dalam pengertian ini, PSM lebih berorientasi pada hasil sedangkan motivasi intrinsik lebih berorientasi pada proses dan tugas, yaitu individu yang termotivasi secara intrinsik akan melakukan suatu tindakan hanya karena itu secara inheren menyenangkan terlepas dari hasil yang dihasilkannya (Grant, 2008, hlm. 49). Di sisi lain, PSM masih jauh dari motivasi ekstrinsik “murni” karena karakter penghargaan yang diperoleh dengan membantu orang lain biasanya lebih intrinsik (misalnya, perasaan pencapaian karena telah melakukan sesuatu yang baik).

### **NILAI PUBLIK (*PUBLIC VALUE*) DAN PSM**

Seperti disebutkan, pengantar PSM Perry dan Wise (1990) mengacu pada pengamatan Elmer Staats bahwa pegawai publik tampaknya didorong oleh “*public ethos*” tertentu, yaitu seperangkat nilai yang dipegang oleh pegawai sektor publik yang membentuk dan dibentuk oleh prosedur, proses dan tujuan dalam organisasi (Rayner *et al.*, 2010). Penelitian terbaru telah mulai membahas perbedaan antara etos pelayanan publik dan PSM dan sejauh ini poin utamanya adalah bahwa PSM adalah konsep yang lebih universal terkait dengan pemberian pelayanan publik, terlepas dari sektornya, sedangkan etos pelayanan publik mengatur bagaimana seharusnya pelayanan publik untuk disampaikan dalam konteks organisasi sektor publik (Horton, 2008; Rayner *et al.*, 2010; Vandenabeele *et al.*, 2006).

Dari titik tolak ini, jalan menuju penelitian yang lebih luas dalam nilai-nilai publik tidaklah panjang. Meskipun nilai-nilai publik, etos publik, dan PSM semuanya merupakan konsep yang berpusat pada fenomena yang melampaui kepentingan pribadi, mereka menjalani kehidupan yang agak terpisah. Namun, karena PSM – karena kekurangan

sesuatu yang lebih baik – seringkali diukur secara tidak langsung melalui keyakinan dan nilai (Maesschalck *et al.*, 2008, hlm. 159) dan karena beberapa definisi PSM (misalnya, Vandenabeele, 2007) secara eksplisit memasukkan nilai, diskusi tentang hubungan antara nilai-nilai publik dan PSM sangat dibutuhkan (dan disebut – lihat Perry & Hondeghem, 2008, hlm. 305) untuk mengkonseptualisasikan PSM. Nilai-nilai secara umum dapat didefinisikan sebagai “*a conception, explicit or implicit, distinctive of an individual or characteristic of a group, of the desirable which influences the selection from available modes, means, and ends of action*” (Kluckhohn, 1962, hlm. 395), atau dalam definisi yang lebih luas dikutip oleh Milton Rokeach, “*an enduring belief that a specific mode of conduct or end-state of existence is personally or socially preferable to an opposite or converse mode of conduct or end-state of existence*” (1973, hlm. 5).

Kedua definisi tersebut menunjuk pada nilai-nilai sebagai sesuatu yang diinginkan secara moral atau sosial daripada hanya sesuatu yang dapat diharapkan oleh seorang individu (misalnya, minuman dingin pada hari musim panas, Andersen *et al.*, n.d.). Oleh karena itu, nilai-nilai juga bisa sulit untuk diubah karena nilai-nilai itu bukan sekadar kebiasaan kebetulan atau hasil didikan. Tapi apa yang kemudian dianggap *nilai publik*? Dalam “*Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*” dari tahun 2007, Barry Bozeman mendefinisikan nilai-nilai publik sebagai:

1. hak, manfaat, dan hak prerogatif yang seharusnya (dan tidak seharusnya) menjadi hak warga negara;
2. kewajiban warga negara terhadap masyarakat, negara, dan sesama; dan
3. prinsip-prinsip yang menjadi dasar pemerintah dan kebijakan.

Dibandingkan dengan definisi umum nilai, kita melihat bahwa nilai-nilai publik menggambarkan “*the desirable*” dalam konteks publik; apa yang harus menjadi prinsip panduan dan memberikan arahan ketika kebijakan publik dirancang, diimplementasikan, dan dikelola? Sebaliknya, PSM adalah tentang kekuatan pendorong tindakan yang terkait dengan pemberian layanan publik atau sebagai Rainey *et al.* (2008,

hlm. 10) mengatakan, “*To have a value is not the same as exerting effort to fulfill it.*” Dalam pengertian ini, perbedaan antara nilai publik dan PSM adalah bahwa PSM pada dasarnya adalah fenomena tingkat individu – definisi dan pengukuran konsep terkait dengan individu. Nilai-nilai publik, di sisi lain, adalah fenomena yang juga dapat dipelajari di tingkat masyarakat.

Di seluruh negara, masyarakat dan sektor publik yang berbeda dapat memiliki nilai publik yang berbeda (Hofstede, 2001; Horton, 2008; Van der Waal *et al.*, 2008). Selanjutnya, nilai-nilai publik dapat memanifestasikan dirinya dalam berbagai cara, misalnya dalam pernyataan misi, undang-undang, pidato, tindakan, struktur organisasi, bangunan, dll. Dalam pengertian ini, dimungkinkan untuk memiliki banyak nilai yang berbeda pada saat yang sama, dan nilai dapat bahkan saling tidak konsisten sehingga memberikan arah yang saling bertentangan (misalnya, kepatuhan aturan vs. fokus pengguna) (Andersen *et al.*, n.d.; Beck Jørgensen & Vrangbæk, 2011; Steen & Rutgers, 2011). Sebaliknya, PSM adalah tentang apa yang memotivasi seorang *individu*.

Namun, konsep nilai publik dan PSM memiliki banyak kesamaan. PSM juga memiliki beberapa arah yang tertanam di dalamnya dalam arti bahwa itu bukan sembarang motivasi; itu adalah *public service motivation*, menyiratkan bahwa itu diarahkan pada peningkatan kesejahteraan orang lain dan masyarakat melalui pemberian pelayanan publik dan dapat diekspresikan dengan cara yang berbeda. Oleh karena itu, sangat mungkin menyangkal nilai-nilai publik, dan memang sulit membayangkan seseorang mengekspresikan PSM tanpa memiliki nilai-nilai publik sama sekali. Demikian juga, literatur tentang nilai-nilai publik membedakan antara nilai-nilai lemah dan kuat (atau nilai-nilai faade dan nilai-nilai inti) dan yang terakhir “*entail deep-seated commitment and powerfully determined motivation*” (Hodgkinson, 1996, hlm. 131). Dengan demikian, nilai-nilai publik dapat memandu tindakan individu jika diinternalisasikan ke dalam sistem nilai seseorang (misalnya, melalui sosialisasi organisasi).

## MOTIVASI BERBASIS SEKTOR PUBLIK?

Mengingat definisi PSM yang diusulkan oleh Perry dan Wise (1990), yang memasukkan tautan eksplisit ke sektor publik dengan mendefinisikannya sebagai "*motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations*", masalah yang paling diperdebatkan dalam literatur PSM mungkin adalah apakah dan sejauh mana PSM secara definisi merupakan masalah pekerjaan sektor publik. Penelitian awal tentang PSM berawal dari keyakinan bahwa pegawai sektor publik dalam beberapa hal berbeda dari rekan-rekan mereka di sektor swasta. Namun sejalan dengan pendapat para sarjana yang semakin banyak selama dekade terakhir, perlu ditekankan bahwa PSM secara teoritis merupakan konsep yang lebih universal; bahwa PSM adalah prevalensi empiris yang dapat berbeda antar sektor (Brewer & Selden, 1998; Perry & Hondeghem, 2008; Rainey & Steinbauer, 1999; Steen, 2008).

Brewer dan Selden (1998) dengan demikian berpendapat bahwa diskusi tentang apakah PSM secara konseptual didirikan di sektor publik berkaitan dengan perbedaan teoretis antara motivasi layanan publik vs. motivasi sektor publik, yang kembali ke teka-teki semantik yang tersembunyi dalam istilah layanan publik. Kurangnya klarifikasi konsep-konsep ini adalah sumber utama dari konseptual yang berulang serta kebingungan empiris tentang konsep PSM dan penggunaannya (misalnya, fakta bahwa Rainey (1982) dan Lewis & Frank (2002) menemukan dukungan untuk keberadaan PSM di sektor publik sementara Gabris dan Simo (1995), yang menggunakan definisi PSM yang dapat dianggap sebagai motivasi sektor publik, menolaknya).

Sektor publik sering menawarkan motivator ekstrinsik kepada karyawannya seperti keamanan kerja, sistem pensiun yang menguntungkan, dan peluang yang baik untuk pengembangan profesional (Perry & Hondeghem, 2008, hlm. 3). Hal ini dapat dilihat sebagai alasan untuk bekerja di organisasi sektor publik, yaitu motivasi sektor publik. PSM, bagaimanapun, mengacu pada motif pro-sosial yang lebih luas untuk membantu orang lain dan masyarakat yang menyiratkan bahwa PSM juga dapat ditemukan di luar pengaturan kelembagaan

sektor publik setiap kali kita berurusan dengan individu yang bekerja dengan layanan publik serupa lintas sektor. Oleh karena itu, langkah penting adalah untuk mempertimbangkan apa yang dimaksud dengan istilah gabungan pelayanan publik?

Dalam beberapa konteks, layanan publik dapat merujuk pada angkatan kerja sektor publik, dan dalam konteks lain mengacu pada tindakan melakukan sesuatu yang bermanfaat bagi masyarakat dengan memberikan layanan yang menarik bagi publik (Brewer & Selden, 1998, hlm. 417; Horton, 2008). Ini adalah karakteristik tugas pekerjaan, yang didefinisikan sebagai tugas pekerjaan layanan publik bahwa kinerja tugas mewakili nilai yang lebih besar kepada publik daripada apa yang diterima oleh satu individu. Misalnya, pelayanan kesehatan tidak hanya pengobatan orang sakit, tetapi juga reproduksi tenaga kerja, dan mengajar tidak hanya peningkatan pengetahuan dan keterampilan siswa, tetapi juga sosialisasi kehidupan sebagai warga negara dan anggota masyarakat. Dengan adanya eksternalitas positif dari layanan ini, pemerintah akan sering memikul tanggung jawab dalam hal memesan dan/atau membayar layanan untuk memastikan optimalitas sosial (Rainey, 2009, hlm. 67).

### **SIAPA SAJA PENERIMA PSM?**

Setelah diskusi tentang PSM terkait dengan pelayanan publik, muncul pertanyaan tentang apa ruang lingkup dan batasan motivasi pro-sosial ini: Siapa penerima PSM? Rainey & Steinbauer (1999) dan Brewer & Selden (1998) menekankan bahwa PSM berorientasi pada kumpulan orang yang lebih besar atau bahkan "*humanity*". Sebaliknya, Perry dan Hondeghem (2008) mengemukakan bahwa selain diarahkan pada masyarakat, PSM juga dapat diarahkan pada "*others*" (misalnya, sesama warga pada umumnya atau individu/kelompok penerima tertentu). Akhirnya, Vandenabeele (2007) selain mengarahkan PSM menuju "*a larger political entity*" juga menetapkan bahwa PSM adalah motivasi "*beyond organizational interest*". Pertanyaan tentang siapa yang berbuat baik dalam hal PSM ini membutuhkan klarifikasi untuk membedakan PSM sebagai

jenis motivasi pro-sosial tertentu dari altruisme dan motivasi pro-sosial pada umumnya.

Ekonom Benabou dan Tirole (2006) mendaftarkan sejumlah kegiatan di mana orang dapat terlibat dengan tujuan memberi manfaat bagi orang lain: membantu orang asing, memilih, menyumbangkan darah, bergabung dengan regu penyelamat, memberi hadiah kepada organisasi amal, dll. Sarjana perilaku organisasi Brief dan Motowidlo (1986) menulis tentang perilaku organisasi pro-sosial menentukan target tindakan pro-sosial sebagai rekan kerja, supervisor atau klien/pelanggan dan lain-lain, dan/atau organisasi secara umum (melalui kerja sukarela di komite, mengekspresikan loyalitas, membuat upaya ekstra untuk mencapai tujuan organisasi, dll.). Terlepas dari titik acuan teoretis, sebagian besar sarjana setuju bahwa motivasi untuk melakukan tindakan altruistik atau prososial tidak termasuk, misalnya, orang tua membantu anak-anak mereka – tujuannya harus seseorang atau sesuatu di luar lingkup pribadi.

Menurut Perry dan Wise (1998), PSM dibatasi untuk mencakup motivasi pro-sosial yang mungkin diungkapkan melalui pemberian pelayanan publik dalam konteks kerja, dan maka dari itu, PSM menempatkan beberapa batasan analitis pada penerima yang dicakup oleh konsep tersebut. Mereka harus menjadi anggota manusia dari masyarakat yang sama dengan yang memberikan layanan publik – konseptualisasi PSM tidak masuk akal berkaitan dengan kelaparan anak-anak di Afrika atau spesies hewan yang terancam punah. Hal ini tidak berarti bahwa dengan memberikan pelayanan publik, karyawan tidak dapat termotivasi untuk berbuat baik bagi masyarakat luas dalam hal (sebagaimana disebutkan) mendidik anak-anak untuk menjadi warga negara yang aktif atau memikirkan generasi penerima layanan publik masa depan dengan, misalnya, melakukan pencegahan kesehatan. Demikian juga, motivasi untuk melayani kepentingan organisasi seperti menjaga reputasi organisasi seseorang tidak termasuk (berlawanan dengan konseptualisasi perilaku pro-sosial yang dikembangkan oleh Brief dan Motowidlo).

Kembali ke persoalan apakah PSM mengikutsertakan masyarakat luas dan manusia individu sebagai penerima, maka jawabannya pasti. Seperti Perry dan Hondeghem (2008), dengan demikian saya memasukkan kemungkinan bahwa tindakan yang diinduksi PSM dapat diarahkan baik kepada penerima umum lainnya (yaitu masyarakat) dan penerima tertentu lainnya (pengguna individu dari layanan).

## **KONSTRUKSI DAN PENGUKURAN PSM**

Penelitian Rainey (1982) tentang preferensi penghargaan manajer publik dan swasta adalah karya utama dari konstruksi PSM (Brewer, 1998; Crewson, 1997; Kim, 2010; Moynihan & Pandey, 2007; Naff & Crum, 1999; Perry & Porter, 1982; Stazyk, 2009; Vandenabeele, 2007; Wright, 2003). Rainey (1982) berhipotesis bahwa preferensi penghargaan bervariasi berdasarkan jenis pekerjaan yang dilakukan individu dan jenis organisasi, publik atau swasta, dengan mana individu berafiliasi. Namun, perbedaan antara manajer publik dan swasta tidak signifikan seperti yang telah disarankan dalam penelitian sebelumnya. Peran kerja dan sikap manajer publik dan swasta serupa, tetapi peserta merespons secara berbeda terhadap item yang mengukur "*meaningful public service*" (Rainey, 1982, hal. 288), yang sebelumnya didefinisikan oleh Hall, Schneider dan Nygren (1970). Sementara manajer publik mengidentifikasi layanan sosial atau publik sebagai aspek penting dari pekerjaan yang mereka lakukan, manajer swasta tidak melihat jenis pekerjaan yang mereka lakukan sebagai layanan publik (Rainey, 1982). Manajer sektor swasta dapat dimotivasi oleh dan tertarik pada layanan sosial atau altruistik; perbedaan yang diidentifikasi antara tanggapan manajer sektor publik dan swasta mungkin disebabkan oleh penggunaan istilah "*public service*", yang tidak terkait dengan manajer sektor swasta. Rainey (1982), oleh karena itu, merekomendasikan bahwa konsep motivasi pelayanan dikembangkan lebih jelas untuk memasukkan definisi dan ukuran.

Seperti yang disarankan Rainey (1982), Perry dan Wise (1990) menciptakan definisi operasional PSM. Dalam penelitian mereka tentang

motivasi dan pelayanan publik, Perry dan Wise mendefinisikan PSM sebagai "*an individual's predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations*" (1990, hlm. 368) dan memberikan analisis rasional, berbasis norma, dan motif pelayanan publik yang afektif. Motif rasional adalah motif yang menghasilkan manfaat bagi individu dan masyarakat melalui tugas-tugas yang melayani kebutuhan pribadi dan kepentingan sosial, seperti pembentukan kebijakan atau advokasi kepentingan khusus (Perry & Wise, 1990).

Motif berbasis norma adalah motif yang terkait dengan pelayanan kepada kepentingan publik melalui tindakan atau tugas yang memungkinkan individu untuk mengekspresikan kesetiaan dan kewarganegaraan, seperti pegawai publik yang bertindak dalam kapasitas itu sebagai wali negara. Motif afektif adalah motif yang mengilhami individu melalui hubungan pribadi dengan suatu program dan keyakinan akan nilainya. Dalam pemeriksaan mereka terhadap organisasi publik, para peneliti menyimpulkan bahwa individu dengan PSM tinggi lebih mungkin untuk mencari pekerjaan di organisasi publik, bahwa PSM memiliki hubungan positif dengan kinerja mereka di organisasi tersebut, dan bahwa organisasi publik yang terdiri atas karyawan dengan PSM tinggi lebih berhasil dalam memotivasi karyawan menggunakan penghargaan intrinsik daripada ekstrinsik. Untuk alasan ini, PSM merupakan komponen yang tak terpisahkan dari pilihan pekerjaan, kinerja karyawan, dan efektivitas organisasi (Perry & Wise, 1990).

Perry (1996) memberikan kemajuan yang signifikan dalam studi PSM dengan menerjemahkannya ke dalam skala pengukuran. Perry (1996) menciptakan item tipe Likert untuk enam dimensi PSM yang diidentifikasi dalam penelitian sebelumnya: ketertarikan terhadap pembuatan kebijakan publik, komitmen terhadap kepentingan publik, demokrasi dan pelayanan publik, keadilan sosial, kasih sayang, dan pengorbanan diri. Brewer *et al.* (2000) mengambil pendekatan pengukuran yang berbeda untuk studi PSM menggunakan *Q-methodology*, yang mengharuskan peserta untuk menyortir pernyataan dari instrumen PSM Perry (1996) dengan seberapa kuat mereka setuju atau tidak setuju



dengan masing-masing. Sedangkan metode survei PSM sebelumnya mengevaluasi tanggapan terhadap item dalam empat dimensi, penelitian ini mengharuskan peserta, 69 orang yang bekerja di atau mempelajari administrasi publik atau pemerintahan, untuk mengevaluasi setiap item relatif terhadap yang lain.

Setelah *Q sort*, partisipan diminta untuk memberikan penjelasan tentang pernyataan mana yang paling mereka setuju atau tidak setuju, kemudian peneliti mengundang tambahan komentar umum tentang PSM. Hasil penelitian adalah pengkategorian PSM menjadi empat "*conceptions*": Samaria, komunitarian, patriot, dan kemanusiaan, masing-masing berbeda dalam "*scope of concern*"-nya (Brewer *et al.*, 2000, hlm. 261). Perhatian utama orang Samaria adalah individu, sedangkan komunitarian mengutamakan kepentingan masyarakat, patriot fokus pada bangsa, dan upaya dan konsentrasi kemanusiaan adalah pada kemanusiaan. Para peneliti menyimpulkan bahwa motif rasional, berbasis norma, dan afektif (Perry & Wise, 1990) hadir di setiap konsepsi PSM dan bahwa studi masa depan harus memeriksa siklus hidup PSM, manifestasinya dalam organisasi nirlaba dan sektor swasta, dan asal-usulnya dan kecenderungan genetik atau pengaruh lingkungan (Brewer *et al.*, 2000).

Perry (2000) menyurvei teori motivasi yang ada dan menyimpulkan bahwa teori tersebut tidak memberikan penjelasan yang cukup tentang motivasi dalam organisasi publik dan nirlaba. Mereka menyarankan bahwa aspek penting dari lembaga publik dan nirlaba adalah bahwa mereka memengaruhi nilai-nilai individu dan identitas anggotanya. Oleh karena itu, Perry mendukung teori PSM sebagai proses di mana perilaku pekerja merupakan hasil dari pilihan rasional, ikatan afektif, dan kesesuaian normatif. Perry mempertahankan pentingnya teori formal PSM untuk mengidentifikasi siapa yang paling cocok untuk bekerja di sektor publik dan untuk memahami bagaimana membuat mereka tetap termotivasi. Selain itu, Perry (2000) mengharapkan bahwa teori PSM yang dikembangkan dengan baik akan mengubah persepsi pegawai publik

dari birokrat malas menjadi pegawai yang tetap termotivasi dan bertahan dalam lingkungan yang tidak bersahabat atau dengan imbalan rendah.

Brewer (2002) mengevaluasi 21 teks utama yang diterbitkan antara tahun 1992 dan 2002 untuk integrasi teori PSM ke dalam literatur tentang pelayanan publik, pegawai pemerintah/publik, dan motivasi kerja. Dalam 20 tahun penelitian PSM, Brewer (2002) mengevaluasi, PSM telah dikaitkan dengan motivasi, produktivitas, praktik manajemen yang lebih baik, akuntabilitas politik, dan peningkatan kepercayaan pada pemerintah. Brewer (2002) menyarankan penelitian PSM menyediakan metode untuk mengevaluasi dan memahami respons nasional terhadap peristiwa yang terjadi pada dan setelah 11 September. Premis pekerjaan Brewer adalah bahwa individu tertentu tertarik pada pekerjaan pemerintah karena "*strong public service ethic*" (2002, p. 1) dan sikap dan perilaku yang berhubungan dengan kepentingan publik.

Brewer (2002), bagaimanapun, mengidentifikasi keterbatasan teori dan penelitian yang menjanjikan tentang PSM sebagai kurangnya "*widely accepted definition or measure*" dari konstruk dan bahwa tingkat PSM telah "*highly variable*" (hlm. 1) sampel yang berbeda dan dalam kerangka waktu yang berbeda (hlm. 1). Brewer (2002) menyarankan bahwa studi masa depan dikhususkan untuk hubungan antara budaya organisasi dan PSM, seperti Rainey dan Steinbauer (1999) mengusulkan bahwa budaya dan motivasi memengaruhi kinerja badan publik, dan Brewer dan Selden (2000) menyimpulkan bahwa budaya dan motivasi adalah faktor terpenting yang memengaruhi kinerja di 29 lembaga federal yang mereka pelajari.

Kim dan Vandenabeele (2010) meneliti penerapan global PSM dalam mendukung penelitian internasional tentang masalah ini. Studi yang dilakukan di luar Amerika Serikat telah menghasilkan hasil yang mendukung konsep umum PSM, karena ada bukti konstruksi serupa yang muncul dengan nama berbeda di Kanada, Asia, dan Eropa. Namun, para peneliti mengidentifikasi penggunaan bahasa yang spesifik secara budaya, nilai-nilai sosial, dan tumpang tindih antara motif rasional, berbasis norma, dan afektif (Perry & Wise, 1990) sebagai perhatian yang

signifikan untuk membuat perbandingan dalam penelitian di seluruh dunia (Kim & Vandenberg, 2010).

Kim dan Vandenberg (2010) menyarankan bahwa kerangka konseptual PSM yang diusulkan oleh Perry dan Wise (1990) terbatas karena banyaknya tumpang tindih antara motif, ambiguitas konsep, dan basisnya dalam nilai-nilai sosial dan keadaan emosional. Selain itu, Kim dan Vandenberg menyimpulkan bahwa motif rasional, karena fokus mereka pada keuntungan pribadi dan pemenuhan kebutuhan pribadi, tidak sesuai untuk dimasukkan dalam konstruksi PSM. Mereka berpendapat bahwa pengorbanan diri adalah dasar dari setiap konstruksi PSM dan dari dasar itu, definisi konseptual dan operasional PSM harus dikembangkan. Mereka menyampaikan bahwa studi tentang anteseden dan efek PSM telah menunjukkan keterbatasan dalam skala Perry (1996), tetapi mengakui bahwa untuk memodifikasi dimensi membahayakan generalisasi temuan (Kim & Vandenberg, 2010). Oleh karena itu, para peneliti merekomendasikan pengujian lintas negara dari konstruksi formatif baru, bebas dari item dan kata-kata yang spesifik nilai dan kasus. Mereka juga mendorong keterlibatan penerjemah profesional dalam desain skala pengukuran yang sesuai untuk perbandingan internasional yang akan menghasilkan pemahaman konsep yang lebih menyeluruh.

Perry terus berpartisipasi dalam upaya untuk menyempurnakan definisi dan teori PSM dan merevisi instrumen PSM untuk mengatasi masalah budaya dan internasional tanpa mengorbankan generalisasinya (seperti dikutip dalam Kim *et al.*, 2013). Seiring penelitian terus mengidentifikasi metode penilaian dan alat pengukuran yang lebih akurat (Kim, 2010; Kim & Vandenberg, 2010; Kim, *et al.*, 2013) skala Perry, secara keseluruhan atau sebagian, terus menjadi instrumen yang digunakan untuk mengukur PSM (Belle, 2013; Brewer *et al.*, 2000; Bright, 2005, 2007, 2011; Caillier, 2011; Camilleri, 2007; Christensen & Wright, 2011; Jacobsen, 2011; Moynihan & Pandey, 2007; Naff & Crum, 1999; Wright, 2003; Wright & Pandey, 2008).

# Bab 5

## *Customer* dalam Pelayanan Publik

Dalam pelayanan publik terdapat dua pihak yang saling terlibat yaitu pelayan (*servant*) dan pelanggan (*customer*). Pelayanan publik yang baik adalah pelayanan publik yang berorientasi pada pelanggan (*customer-oriented*). Hal ini selaras dengan tujuan dari pelayanan publik yaitu untuk mencapai kepuasan pelanggan.

### **DEFINISI CUSTOMER DALAM PELAYANAN PUBLIK**

Pengertian *customer* yang juga tertulis sebagai konsumen menurut Pasal 1 ayat 2 Undang-undang Perlindungan Konsumen (UUPK) adalah sebagai berikut: “*Setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan*”.

*Customer* (pelanggan) adalah individu yang memiliki kebiasaan membeli produk di suatu penyedia layanan. Pemahaman Griffin (2007:31) mengutarakan bahwa pemahaman tentang definisi *customer* digunakan

oleh penyedia layanan untuk dapat mempelajari bahwa penyedia layanan itu tidak hanya perlu menarik *customer* untuk membeli produknya saja, tetapi juga harus menciptakan dan memelihara *customer*. Ryana (2000) menggambarkan *customer* (pelanggan) dalam beberapa pengertian berikut:

1. Pelanggan adalah individu atau kelompok yang membawa keinginannya kepada penyedia layanan sehingga tugas penyedia layanan adalah untuk memberikan mereka manfaat.
2. Pelanggan memiliki jarak yang tidak jauh dari penyedia layanan, hal ini mendorong penyedia layanan untuk terus menjaga performanya.
3. Pelanggan yang memiliki penilaian positif terhadap penyedia layanan merupakan aset terpenting bagi penyedia layanan.
4. Penilaian positif dari pelanggan tidak dapat dibeli, tetapi dapat ditukar dengan nilai produk yang diberikan oleh penyedia layanan.
5. Pelanggan memberikan ekspektasi terhadap nilai produk yang didapatkan dari penyedia layanan.
6. Pelanggan merupakan individu atau kelompok yang berada di atas atasan penyedia layanan/organisasi/perusahaan.

Gaspersz (2003) mengidentifikasikan *customer* (pelanggan) dalam beberapa definisi sebagai berikut:

1. Pelanggan tidak bergantung kepada penyedia layanan, tetapi penyedia layanan yang bergantung kepada pelanggan;
2. Pelanggan adalah individu yang mengarahkan penyedia layanan kepada keinginannya;
3. Tidak ada seorangpun yang pernah menang beradu argumentasi dengan pelanggan;
4. Pelanggan adalah orang yang teramat penting dan harus dipuaskan oleh penyedia layanan.

Menurut Nasution (2004) *customer* (pelanggan) adalah individu yang meminta penyedia layanan untuk dapat memenuhi standar kualitas tertentu sehingga hal ini tentu memengaruhi perfoma penyedia layanan.

Dalam konteks pelayanan publik, pihak yang menjadi pelanggan adalah masyarakat (Dwimawanti, 2004). *Customer* (pelanggan) merupakan bagian dari unsur pelayanan publik yang berkedudukan sebagai penerima layanan dari pemerintah yang merupakan penyedia layanan.

### **JENIS CUSTOMER DALAM PELAYANAN PUBLIK**

Pada umumnya, *customer* diklasifikasikan menjadi beberapa jenis. Nasution (2004) memaparkan bahwa terdapat tiga jenis *customer* (pelanggan) yaitu sebagai berikut:

1. Pelanggan Internal ; Pelanggan yang berada di dalam organisasi/ perusahaan/penyedia layanan yang turut berpengaruh dalam kualitas perfoma organisasi/perusahaan/penyedia layanan
2. Pelanggan Antara; Pelanggan yang berperan sebagai perantara atau distributor dalam pendistribusian barang atau jasa;
3. Pelanggan Eksternal; Pelanggan yang berada di luar organisasi/ perusahaan/penyedia layanan yang menjadi pemakai terakhir dari barang atau jasa yang dihasilkan. pelanggan jenis ini juga disebut sebagai pelanggan nyata.

Menurut Alford (2002) terdapat dua jenis *customer* (pelanggan) dalam pelayanan publik yaitu:

1. The Citizenry (Warga Negara)  
*Citizen* merupakan jenis pelanggan yang menerima nilai-nilai publik seperti pendidikan (Program Wajib Belajar 9 Tahun). Hubungan antara *citizen* dan pemerintah ini tidak sama dengan hubungan produsen dan konsumen. *Citizen* tidak perlu membayar atas barang atau jasa yang diberikan oleh pemerintah.
2. Clients (Klien)  
*Clients* merupakan jenis pelanggan yang menerima nilai-nilai privat. Hubungan *clients* dengan pemerintah adalah seperti hubungan *clients* (konsumen) dan produsen. *Clients* akan menerima nilai privat dari barang atau jasa yang disediakan oleh pemerintah.

Spencer dan Spencer (1993) menjelaskan bahwa karakteristik pelanggan memiliki keterkaitan dengan kriteria yang dibutuhkan pada suatu situasi. Suatu karakteristik yang diinginkan secara objektif dapat ditemukan dalam diri seseorang. Mokoginta, dkk (2009) mengemukakan bahwa terdapat empat ciri karakteristik pelanggan yaitu:

1. **Motif Individu**  
Sesuatu yang selalu dipikirkan oleh seseorang dan mengakibatkan suatu tindakan untuk memenuhi keinginan tersebut;
2. **Ciri-Ciri (*Traits*)**  
Suatu respons yang positif dan konsisten terhadap informasi dan keadaan yang ada;
3. **Konsep Diri**  
Perilaku Individu yang diilustrasikan dalam bentuk nilai-nilai yang dianut dan pencitraan diri;
4. **Pengetahuan**  
Pengetahuan yang dimiliki oleh individu dalam bidang tertentu.

Berbeda dengan Spencer dan Spencer (1993), Kotler (2014) mengemukakan empat faktor yang dapat memengaruhi perilaku *customer* yaitu:

1. **Faktor Budaya**  
Faktor budaya adalah penentu perilaku konsumen yang paling dasar. Budaya adalah tatanan nilai-nilai sosial yang diterima dan dipercaya masyarakat melalui bahasa dan simbol-simbol.
2. **Faktor Sosial**  
Suatu kondisi masyarakat yang dipengaruhi oleh lingkungan termasuk nilai-nilai sosial, kelompok-kelompok sosial, keluarga, serta peran dan status sosial;
3. **Faktor Pribadi**  
Suatu faktor dalam diri individu yang menimbulkan respon yang cenderung konsisten dalam jangka panjang terhadap lingkungannya. Faktor pribadi meliputi umur, pekerjaan, latar belakang pendidikan, keadaan ekonomi, gaya hidup, kepribadian, dan konsep diri;

#### 4. Faktor Psikologis

Keadaan internal individu yang memengaruhi tindakan individu. Faktor psikologis terdiri atas motivasi, persepsi, pengetahuan, kepercayaan dan sikap.

### **POSISI CUSTOMER DALAM PELAYANAN PUBLIK**

Dalam bukunya *The New Public Service: Serving, Not Steering* oleh Denhardt dan Denhardt (2007), pelayanan publik dalam perjalanannya tidak lepas dari 3 pendekatan besar, yaitu *Old Public Administration*, *New Public Management*, dan *New Public Service*.

#### **Old Public Administration**

Secara umum, Denhardt (2007:11-12) menggambarkan pandangan pokok dari *Old Public Administration* sebagai berikut:

1. *"The focus of government is on the direct of services through existing or through newly authorized agencies of government"*. Fokus dari pekerjaan pemerintah adalah pada pemberian pelayanan secara langsung melalui agennya, baik yang lama ataupun yang baru yang diberi kewenangan untuk melaksanakan jenis pelayanan yang telah ditentukan.
2. *"Public policy and administration is concerned with designing and implementing policies focused on single, politically defined objective"*. Administrasi dan kebijakan publik *concern* dalam perancangan dan implementasi kebijakan yang berpusat ke arah tunggal, yaitu sasaran yang telah didefinisikan secara politik.
3. *"Public administrators play a limited role in policy making and government; rather they are charged with the implementation of public policies"*. Peran administrator publik dalam pembuatan kebijakan dan pemerintahan sangat dibatasi, namun mereka berurusan dengan implementasi kebijakan publik.



4. *"The delivery of services should be carried out by administrators accountable to elected officials and given limited discretion in their work"*. Pemberian pelayanan harus dilakukan sebagai tanggung jawab administrator kepada pejabat terpilih dan memiliki keleluasaan terbatas dalam pekerjaan mereka.
5. *" Administrators are responsible to democratically elected political leaders"*. Administrator bertanggung jawab pada pemimpin-pemimpin politik yang dipilih secara demokratik
6. *"Public programs are best administered through hierarchical organizations, with managers largely exerting control from the top of organization"*. Program-program publik diadministrasikan secara baik melalui hierarki organisasi, dengan manajer-manajer yang diberi kewenangan pelaksanaan tetapi dalam kendali top organisasi.
7. *"The primary values of public organizations are efficiency and rationality"*. Nilai-nilai utama dari organisasi publik adalah rasionalitas dan efisiensi.
8. *"Public organization operate most efficiently as closed systems; thus citizen involvement is limited"*. Organisasi publik harus beroperasi secara efisien sebagai sistem yang tertutup dan keterlibatan warga negara harus dibatasi.
9. *"The role of the public administrator is largely defined as planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, and budgeting"*. Peran dari administrator publik secara luas adalah dalam ruang lingkup POSDCOORB.

Pandangan ini menganut dikotomi antara politik dan administrasi, di mana ada batasan yang sangat jelas antara ranah politik (sebagai *policy maker*) dan ranah administrasi (sebagai implementor). Dalam menjalankan tugasnya sebagai implementor dari kebijakan, administrator harus bekerja secara efisien dan taat pada aturan dalam organisasi yang *hierarchy*. Administrator publik menjadi sosok *administrative man* seperti yang diilustrasikan oleh Herbert Simon dalam bukunya *Administrative Behavior; A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (1947). *Administrative man* adalah orang yang memiliki perilaku rasional

untuk mencapai tujuan organisasi dan tujuan pribadinya. Implikasi dari pandangan *Old Public Administration* ini memunculkan organisasi publik sebagai sebuah organisasi yang kaku, dengan administrator yang tidak *humanist*. Dominasi birokrasi sangat kuat dalam mengatur kepentingan masyarakat yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang penuh aspek politis.

### **New Public Management**

Terdapat dua karya tulis yang mendasari paradigma *New Public Management*, yaitu: (1) "*Reinventing Government*" dari David Osborn dan Ted Gaebler (1991) dan (2) "*Banishing Bureaucracy*" dari David Osborn & Peter Plastik (1997).

Osborn menekankan 10 prinsip yang mendasari *New Public Service*, yaitu:

1. *Steering rather than rowing*; pemerintah berperan sebagai katalisator, yang tidak perlu melaksanakan sendiri pembangunan tapi cukup mengendalikan sumber yang ada di masyarakat. Peran pemerintah adalah mengoptimalkan penggunaan dana dan daya sesuai kepentingan publik.
2. *Empower community to solve their own problem, rather than merely deliver service*; pemerintah berperan memberdayakan masyarakat dalam pemberian pelayanan sehingga yang perlu dilakukan adalah mendorong masyarakat untuk dapat memecahkan masalahnya sendiri. Kemampuan tersebut dapat tercermin dari peran NGO dan badan semi pemerintah (Koperasi) untuk dapat memecahkan masalahnya dengan kemampuannya, misalnya: kebersihan lingkungan, kebutuhan sekolah, kesehatan pemukiman dan sebagainya.
3. *Promote and encourage competition rather than monopolies*; dengan adanya persaingan, maka sektor usaha swasta dan pemerintah bersaing, dan dipaksa bekerja secara lebih profesional dan efisien.

4. *Be driven mission rather than rules*; pemerintah harus melakukan aktivitas yang menekankan kepada pencapaian apa yang merupakan misinya daripada menekankan peraturan-peraturan. Oleh karenanya, kelonggaran untuk menghasilkan sesuatu menjadi keperluan.
5. *Result oriented by funding outcomes rather than outputs*; orientasi pada kinerja yang baik (berarti kinerja eksternal) bukan semata-mata output yang dipersepsi internal.
6. *Meet the need of the customer rather those of the bureaucracy*; mengutamakan pemenuhan kebutuhan konsumen (masyarakat sebagai pengguna), bukan memenuhi kebutuhan birokrasi.
7. *Concentrate on earning money rather than just spending it*; Pemerintah harus memiliki aparatur yang tahu cara yang tepat untuk menghasilkan suatu penerimaan bagi organisasi dan berkemampuan menghemat anggaran, daripada menghabiskan anggaran.
8. *Invest in preventing problem rather than curing crises*; Pemerintah yang antisipatif, lebih baik mencegah daripada menanggulangi.
9. *Desentralize authority rather than build hierarchi*; Diperlukan desentralisasi dalam sistem pemerintahan sehingga mampu menggalang partisipasi dan pengembangan tim kerja. Mendorong organisasi bawahan akan leluasa untuk berkreasi dan mengambil inisiatif yang diperlukan.
10. *Solve problem by influencing market force rather than by treating public programs*; Pemerintah harus memperhatikan kekuatan pasar. Pasokan didasarkan kepada kebutuhan atau permintaan pasar dan bukan sebaliknya (subsidi). Untuk itu, kebijakan harus berdasarkan kebutuhan pasar.

Sedangkan *Banishing Bureaucracy*, menjelaskan tentang lima strategi untuk melaksanakan *Reinventing Government* yaitu:

1. *The core strategy* (strategi inti); menata kembali keorganisasian secara jelas mengenai tujuan, peran, dan arah organisasi.
2. *Consequency strategi*; Strategi yang mendorong “persaingan sehat” guna meningkatkan motivasi dan kinerja pegawai, melalui *reward*

*and punishment* dengan memperhitungkan risiko ekonomi dan pemberian penghargaan.

3. *Consumer strategy*; memusatkan perhatian untuk bertanggung jawab terhadap pelanggan. Organisasi harus menang dalam persaingan dan memberikan kepastian mutu bagi pelanggan.
4. *Control strategy*; mengubah lokasi bentuk kendali dalam organisasi. Kendali dialihkan kepada lapisan organisasi paling bawah yaitu pelaksana atau masyarakat, kendali organisasi dibentuk berdasarkan visi dan misi yang telah ditentukan. Dengan demikian terjadi proses pemberdayaan organisasi, pegawai, dan masyarakat.
5. *Cultural strategy*; mengubah budaya kerja organisasi yang terdiri atas unsur-unsur kebiasaan, emosi, dan psikologi, sehingga pandangan masyarakat terhadap budaya organisasi publik ini berubah (tidak lagi memandang rendah masyarakat yang seharusnya dilayani).

*New Public Management* merupakan turunan dari ideologi *neoliberalisme* karena menganjurkan pelepasan fungsi-fungsi pemerintah yang selanjutnya diserahkan kepada sektor swasta.

### **The New Public Service**

Denhardt (2007:42-43) menegaskan garis-garis besar pemikiran *The New Public Service* sebagai berikut:

1. *Service citizens, not customers*: melayani warga negara, bukan pelanggan
2. *Seek the public interest* : mencari kepentingan publik
3. *Value citizenships over entrepreneurship*: nilai kewarganegaraan melebihi wirausaha
4. *Think strategically, act democratically*: berpikir strategis, bertindak demokratis
5. *Recognize that accountability is not simple*: menyadari bahwa pertanggungjawaban bukanlah sesuatu yang sederhana

6. *Serve rather than steer*: memberikan pelayanan daripada mengarahkan
7. *Value people, not just productivity*; lebih memperhatikan nilai kemanusiaan daripada hanya sekedar produktivitas

Inti dari pandangan *New Public Service* adalah mereposisi peran pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bila pandangan *Old Public Administration* menempatkan masyarakat sebagai *client* yang sangat tergantung pada administrator, *New Public Management* menempatkan masyarakat sebagai *customer* yang harus diistimewakan, maka *New Public Service* menempatkan masyarakat sebagai *citizen* yang harus dilayani tanpa dibeda-bedakan dengan asumsi bahwa masyarakat adalah “*owner*” dari negara.

Pelayanan publik pada paradigma *Old Public Administration* cenderung mengacu pada dikotomi politik dan administrasi serta efisiensi. Pada paradigma ini peran pemerintah adalah mengendalikan publik sehingga menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak humanist.

*Cara pandang OPA, NPM, dan NPS terhadap pengguna pelayanan publik : OPA memandang pengguna pelayanan sebagai client; NPM memandang pengguna pelayanan sebagai customer; dan NPS memandang pengguna pelayanan sebagai citizen.*

*Old Public Administration* memandang masyarakat sebagai *clients (klien)*. Kemudian untuk pelayanan publik dalam paradigma *New Public Management* lebih mengarah pada mekanisme pasar yang

bertujuan untuk menghapus monopoli pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Dampak dari paradigma ini adalah etika pelayanan publik yang menjadi terabaikan seperti tidak adanya akuntabilitas (*accountabilitas*) dan kesetaraan (*equality*). Pada paradigma ini, masyarakat dipandang sebagai *customer* (pelanggan). Sementara pada paradigma *New Public Service*, pelayanan publik lebih didasarkan pada kewarganegaraan dan demokratisasi. Dalam paradigma *New Public Service*, pemerintah berperan untuk melayani warga negara dengan menggunakan prinsip *citizenship* dan *democratic*. Karena pada dasarnya, *New Public Service* memandang masyarakat adalah sebagai *citizen* (warga negara) yang perlu untuk dilayani.

# Bab 6

## Customer Satisfaction

### PENGERTIAN CUSTOMER SATISFACTION

Menurut Kotler dan Keller (2009) customer satisfaction merupakan suatu perasaan senang atau kecewa pelanggan yang muncul setelah membandingkan performa produk dengan keinginan yang diharapkan. Perasaan kecewa timbul saat performa produk lebih rendah dengan yang diharapkan pelanggan. Sementara perasaan senang muncul saat performa produk yang diberikan sama atau bahkan melebihi apa yang diharapkan pelanggan. Yong, dkk (2010) menjelaskan bahwa kepuasan pelanggan adalah tolak ukur antara harapan pelanggan dengan produk perusahaan selama pelanggan menggunakan produk tersebut. Kepuasan atau ketidakpuasan pelanggan merupakan respons pelanggan terhadap

*Customer satisfaction: keseluruhan perasaan yang muncul setelah pelanggan membandingkan hasil kinerja produk dengan kinerja produk yang diharapkan.*

evaluasi ketidaksesuaian yang dipersepsikan antara harapan sebelum penggunaan dan performa produk yang dirasakan setelah penggunaan (Tjiptono

dan Diana, 2015). Ringkasnya, kepuasan pelanggan adalah keseluruhan perasaan yang muncul setelah pelanggan membandingkan hasil kinerja produk dengan kinerja produk yang diharapkan.

### **CUSTOMER SATISFACTION DI SEKTOR PUBLIK**

*Customer satisfaction* adalah keadaan yang menggambarkan bahwa kebutuhan, keinginan, dan harapan customer telah terpenuhi oleh produk atau jasa yang dipakai (Nasution, 2001). Tujuan dari pelayanan publik adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan membangun kepuasan *customer* (masyarakat). *Customer satisfaction* pada sektor publik adalah kepuasan yang berasal dari masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah (Salim *et al.*, 2018). Keberhasilan dari penyelenggaraan pelayanan publik dapat dicerminkan melalui tingkat kepuasan *customer* (masyarakat). Pernyataan ini juga sesuai dengan yang tertulis dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2003 sebagai berikut:

*“Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Kepuasan penerima pelayanan dicapai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan. Oleh karena itu setiap penyelenggara pelayanan secara berkala melakukan survei indeks kepuasan masyarakat.”*

Barata (2003) menyatakan bahwa pihak yang memberikan layanan (pemerintah) tidak dapat memastikan tingkat kepuasan *customer* secara sepihak karena hanya *customer* yang terlibat yang dapat menilai puas atau tidaknya mereka atas suatu layanan yang diterima. Hasil dari penilaian *customer* tentang pelayanan yang diterima tentu cukup beragam sehingga nilai mayoritas yang akan menentukan kualitas pelayanan publik yang diberikan. Setelah memberikan pelayanan publik yang sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh *customer*, pemerintah tentu mengharapkan respon yang positif dari *customer* dengan terpenuhinya indeks kepuasan *customer*.

Menurut Kotler (2000), ciri-ciri *customer* yang merasa puas adalah sebagai berikut:

1. Memiliki loyalitas yang tinggi terhadap produk atau jasa yang dimiliki penyedia layanan. *Customer* yang merasa puas akan tetap memilih produk atau jasa dari penyedia layanan yang sama di masa depan.
2. Menciptakan komunikasi dari mulut ke mulut (*word of mouth communication*) yang positif kepada *customer* lain. *Customer* yang puas biasanya akan memberikan rekomendasi kepada calon *customer* lainnya dengan menyebutkan kelebihan dan hal-hal baik tentang produk atau jasa dari penyedia layanan.
3. Menjadikan penyedia layanan sebagai pertimbangan utama ketika *customer* membutuhkan produk atau jasa lainnya.

### **FAKTOR-FAKTOR YANG MEMENGARUHI CUSTOMER SATISFACTION**

Pada dasarnya, *customer satisfaction* dapat dipengaruhi eksistensi dari faktor-faktor yang terkait. Terdapat beberapa faktor yang dapat memengaruhi *customer satisfaction*. Menurut Kuswadi (2004) dalam Triawan (2017), ada tiga faktor yang memengaruhi *customer satisfaction* yaitu:

1. Mutu Produk, yaitu bagaimana kualitas produk atau jasa yang diberikan yang mana dapat dilihat dari bentuk fisik dan fungsinya.
2. Mutu Pelayanan, yaitu bagaimana pelayanan yang diberikan kepada pelanggan. Pelayanan yang baik adalah pelayanan yang dapat memenuhi harapan pelanggan dan terjaga kualitasnya.
3. Harga, yaitu biaya yang perlu ditukarkan pelanggan untuk mendapatkan produk atau jasa yang ditawarkan. Perbandingan harga dan kualitas layanan tentu akan memengaruhi kepuasan pelanggan.

Selanjutnya, Juwandi (2004) memaparkan bahwa ada lima faktor yang dapat mendorong *customer satisfaction*, yaitu:

1. Kualitas produk, produk yang memiliki mutu dan kualitas yang baik akan memberikan rasa puas pada pelanggan setelah mereka menggunakannya.



2. Harga, pada umumnya produk dengan harga yang lebih murah akan menjadi sumber kepuasan bagi pelanggan. Terutama produk yang memiliki harga murah tetapi dengan kualitas yang baik dapat membuat pelanggan merasa lebih puas.
3. Kualitas pelayanan, pelayanan yang nyaman dan sesuai dengan harapan pelanggan dapat membuat pelanggan merasa puas. Kualitas pelayanan ini merupakan penilaian objektif dari pelanggan.
4. Faktor emosional (*Emotional factor*), pelanggan akan merasa puas apabila pelanggan mendapatkan nilai-nilai emosional dari produk yang mereka gunakan. Faktor emosional ini terdiri atas tiga hal yaitu estetika, *self expressive value* dan *brand personality*.
5. Biaya dan kemudahan, pengorbanan yang harus dikeluarkan pelanggan untuk mendapatkan produk menjadi salah satu aspek yang digunakan pelanggan untuk menilai suatu produk. Pelanggan cenderung lebih memilih produk yang mengeluarkan sedikit biaya dengan pelayanan yang mudah, nyaman, serta efisien.

Menurut Parasuraman, dkk (1988), ada lima faktor yang dapat memengaruhi *customer satisfaction* yaitu:

1. *Tangibles*, yaitu lingkungan fisik dari pelayanan yang seperti fasilitas yang diberikan dan juga dapat digambarkan melalui desain interior bangunan dan penampilan karyawan.
2. *Reliability*, yaitu keandalan penyedia layanan yang dapat dilihat melalui kemampuan penyedia layanan dalam memberikan informasi yang akurat
3. *Responsiveness*, yaitu ketanggapan penyedia layanan dalam membantu pelanggan dengan memberikan performa yang efektif dan efisien.
4. *Assurance*, yaitu kemampuan penyedia layanan untuk membangun kepercayaan pelanggan. Hal ini dapat dilakukan dengan memberikan layanan khusus, berperilaku sopan dan dapat dipercaya.
5. *Empathy*, adanya rasa perhatian dan atensi pribadi yang diberikan oleh penyedia layanan kepada pelanggan.

## **CARA MENGUKUR KEPUASAN *CUSTOMER* DALAM PELAYANAN PUBLIK**

Dalam pelayanan publik, kepuasan pelanggan (*masyarakat*) dapat dilihat melalui Survei Kepuasan Masyarakat (SKM). Informasi yang dapat diketahui melalui survei ini adalah informasi tentang 1) Profil pengguna layanan; 2) Persepsi pengguna layanan, dan; 3) Keluhan, saran perbaikan serta aspirasi pengguna layanan.

Penyelenggaraan Survei Kepuasan Masyarakat telah diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 14 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Survei Kepuasan Masyarakat. Dalam peraturan tersebut dijelaskan mengenai tahapan pelaksanaan Survei Kepuasan Masyarakat yaitu: 1) Tahap penyiapan kuesioner; 2) Tahap uji coba kuesioner; 3) Tahap penentuan sampel; 4) Tahap pengumpulan data; 5) Tahap pengolahan data survei.

Ada beberapa teknik yang dapat digunakan oleh penyelenggara pelayanan publik untuk melaksanakan Survei Kepuasan Masyarakat yaitu sebagai berikut:

1. Kuesioner dengan wawancara tatap muka;
2. Kuesioner melalui pengisian sendiri, termasuk yang dikirimkan melalui surat;
3. Kuesioner elektronik (e-survei);
4. Diskusi kelompok terfokus;
5. Wawancara tidak berstruktur melalui wawancara mendalam.

Dalam Permenpan Nomor 14 Tahun 2017 dipaparkan bahwa terdapat beberapa sasaran dalam penyelenggaraan Survei Kepuasan Masyarakat yaitu:

1. Mendorong partisipasi masyarakat sebagai pengguna layanan dalam menilai kinerja penyelenggara pelayanan;
2. Mendorong penyelenggara pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik;
3. Mendorong penyelenggara pelayanan menjadi lebih inovatif dalam menyelenggarakan pelayanan publik;
4. Mengukur kecenderungan tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik.

Fecikova (2004) mengutarakan bahwa hal terpenting dalam menjaga kontinuitas suatu organisasi (pemerintah) adalah tingkat *customer satisfaction* yang selalu dipertahankan dan ditumbuhkan, sehingga pemerintah harus meminimalisasi jumlah keluhan-keluhan *customer* yang dapat meningkatkan angka ketidakpuasan *customer*. Tingkat kepuasan *customer* dalam organisasi publik memiliki kedudukan yang cukup penting karena berhubungan dengan kepercayaan publik. Pasolong (2010:221) menjelaskan bahwa semakin baik birokrasi dan kualitas pelayanan yang diberikan maka akan semakin tinggi kepercayaan masyarakat ke pemerintah.

# Bab 7

## Responsivitas Pemerintah

Terlepas dari ambiguitas konseptual dan perselisihan teoretis, responsivitas adalah nilai kunci bagi organisasi pemerintah (Bryer, 2007; Rourke, 1992; Saltzstein, 1992; Stivers, 1994). Namun demikian, tidak ada konsensus tentang operasionalisasi responsivitas yang tepat, apa arti berbagai bentuk responsivitas, sasaran responsivitas yang direkomendasikan, atau cara terbaik untuk mencapai responsivitas; walaupun tidak dapat dipungkiri bahwa pemerintahan yang demokratis harus berpedoman pada kepentingan publik. Saltzstein berkata:

*“Few theorists, or citizens, would dispute the need for bureaucratic responsiveness in a representative democracy. If bureaucrats are not subject to direct popular control, can bureaucratic policy making be considered “democratic” in any meaningful sense? How can responsiveness to public interests and wishes be assured in organizations that are not subject to direct popular control? (1992, hlm. 171)”*

Sayangnya, responsivitas sebagai aspek fundamental dari kinerja pemerintah (Fried, 1976; Glaser & Denhardt, 2000) sebagian besar diabaikan dalam upaya saat ini untuk mengukur kinerja pemerintah. Beberapa studi administrasi publik telah secara empiris mengidentifikasi faktor-faktor yang menentukan responsivitas dari kinerja pemerintah. Ilmuwan politik telah mempelajari secara ekstensif kontrol eksternal terhadap institusi dan respons politik, dengan asumsi bahwa respons publik dapat disamakan dengan respons politik terhadap pejabat terpilih (Balla, 1998; Chaney & Saltzstein, 1998; Wood & Waterman, 1991). Namun, ilmuwan politik jarang memasukkan variabel birokrasi seperti strategi manajemen dan struktur organisasi dalam model mereka (Meier & O'Toole, 2006). Tak ayal, pertanyaan sejauh mana reaksi publik digantikan oleh reaksi politik juga sering dipertanyakan. Di bidang lain, para ekonom telah mempelajari faktor-faktor penentu respons organisasi terhadap pasar (Kohli & Jaworski, 1990; Jaworski & Kohli, 1993). Tetapi mereka jarang mempertimbangkan variabel politik, dan menanggapi pasar pada dasarnya berbeda dengan menanggapi kepentingan publik.

### **RESPONSIVITAS PEMERINTAH SEBAGAI PARAMETER DARI KINERJA PEMERINTAHAN**

Responsivitas pemerintah, atau ketanggapan terhadap warga negara pada umumnya, mencerminkan "the capacity to satisfy the preferences of citizens" (Ostrom, 1975, hlm. 275). Publik, atau warga negara pada umumnya, termasuk pelanggan dan non pelanggan organisasi pemerintah. Pelanggan, karyawan, pemangku kepentingan, kolaborator, dan pejabat terpilih semuanya dapat dilihat sebagai kategori warga negara atau perwakilan mereka. Dengan demikian, responsivitas pemerintah adalah ukuran agregat yang dapat dipecah menjadi beberapa dimensi. Sebagai contoh, Bryer (2007) mengidentifikasi enam varian responsivitas: responsivitas yang didiktekan kepada pejabat terpilih, responsivitas terbatas terhadap aturan/norma/prosedur, responsivitas purposif terhadap tujuan yang ditentukan administrator, responsivitas

kewirausahaan terhadap masyarakat individu, responsivitas kolaboratif terhadap konsensus pemangku kepentingan, dan negosiasi, dan responsivitas yang dinegosiasikan terhadap tuntutan yang saling bertentangan. Dalam demokrasi liberal, semua varian tersebut menjadi kekhawatiran yang sah bagi administrator publik dalam mengejar kepentingan publik.

Mengadopsi pandangan agregat ini, dapat diasumsikan bahwa administrator publik harus menyeimbangkan pertimbangan yang terkadang bersaing ini, yang konsisten dengan argumen Manring (1994) bahwa responsivitas administratif harus dipahami dalam kaitannya dengan akuntabilitas administratif yang melibatkan serangkaian harapan yang beragam (Romzek & Dubnick, 1987). Misalnya, Kearney dan Sinha (1988) dan Rourke (1992) berpendapat bahwa responsivitas terhadap profesionalisme dan responsivitas terhadap pejabat terpilih harus seimbang, dan Ingraham dan Ban berpendapat, *“Neither political control nor career expertise and objectivity are superior; both are simply component parts of a necessary process”* (1988, hlm. 13). Pendapat lain menjelaskan

**Responsivitas pemerintah:**  
ketanggapan terhadap kebutuhan warga negara melalui keseimbangan ukuran profesionalisme dan prioritas

bahwa keseimbangan harus dibuat antara profesionalisme dan prioritas masyarakat (Sharp, 1981), antara responsivitas terhadap masyarakat dan responsivitas terhadap pemangku kepentingan atau kolaborator (Vigoda, 2002), dan antara responsivitas politik dan nilai-nilai birokrasi (Meier & O’Toole, 2006; Yang & Callahan, 2007). Perspektif agregat ini menunjukkan bahwa, di satu sisi, berbagai literatur tentang varian responsivitas harus dipertimbangkan, tetapi di sisi lain, beberapa penentu signifikan untuk varian spesifik respons mungkin tidak berfungsi untuk model yang menjelaskan responsivitas pemerintah yang agregat.

Diskusi sebelumnya membahas fokus publik dari responsivitas pemerintah. Isu lain yang terkait dalam responsivitas pemerintah adalah isi atau makna responsif. Responsivitas dapat berarti keselarasan antara lembaga dan masyarakat mengenai nilai-nilai, prioritas masalah,

isi kebijakan, dan hasil kebijakan. Sebagai contoh, Schumaker (1975) mengategorikan lima bentuk dasar dari responsivitas: responsivitas terhadap akses, responsivitas terhadap agenda, responsivitas terhadap kebijakan, responsivitas terhadap hasil, dan responsivitas terhadap dampak. Sebaliknya, karena responsivitas memerlukan keseimbangan tuntutan yang bersaing, hal itu mungkin tidak mewujudkan korespondensi nilai atau prioritas karena tidak ada kepentingan publik tunggal, dan preferensi yang disuarakan oleh masyarakat mungkin tidak mencerminkan kepentingan nyata atau jangka panjang mereka. Dengan demikian, beberapa ahli melihat responsivitas sebagai kesediaan untuk mendengarkan (Stivers, 1994), kesediaan untuk mencapai keseimbangan di antara tuntutan yang bersaing (Sharp, 1981), atau sikap terhadap masyarakat (Greene, 1982).

Meskipun demikian, pandangan keselarasan dan pandangan kesediaan/sikap tidak serta merta bertentangan karena yang terakhir dapat dianggap sebagai prasyarat dari yang pertama. Meskipun perspektif “*listening bureaucrat*” dari Stivers (1994) mengasumsikan kepentingan yang bertentangan pada awalnya, perspektif ini juga membayangkan konsensus atau kompromi yang dapat dijembatani oleh birokrat. Akhirnya, hasil kebijakan harus sesuai dengan konsensus atau kompromi tersebut. Meskipun dimungkinkan untuk memperhitungkan semua bentuk respons yang potensial dan mempertimbangkan tingkat respons secara keseluruhan, pada akhirnya hasil akhirnya yang membuat perbedaan substansial bagi masyarakat. Harus ada beberapa tingkat konsistensi di antara kategori-kategori ini, karena responsivitas hasil tergantung pada sejauh mana penetapan agenda, perumusan kebijakan, dan implementasi kebijakan merespons keprihatinan publik, serta sejauh mana birokrat bersimpati pada suara masyarakat.

Mencapai keseimbangan di antara varian responsivitas memerlukan pengaturan kelembagaan tertentu, strategi organisasi, dan sikap serta perilaku individu. Perspektif Stivers – bahwa birokrat responsif adalah birokrat pendengar yang “*reactive, sympathetic, sensitive, and capable of feeling or suffering*” (1994, hlm. 365) – menggunakan individu sebagai

## Bab 8

# Penanganan Keluhan Masyarakat

Dalam situasi tertentu, masyarakat menjadi tidak puas karena berbagai masalah atau kesulitan yang tidak selalu berada di bawah kendali langsung pemimpin pemerintahan. Mendorong masyarakat untuk mengungkapkan ketidakpuasan mereka adalah langkah pertama yang direkomendasikan kepada pelayan publik dalam upaya mereka untuk secara sistematis mempelajari pengalaman negatif masyarakat, memulihkan kepuasan, dan memperkuat hubungan dengan masyarakat. Keluhan harus dianggap sebagai indikator penilaian kinerja organisasi, menandakan beberapa masalah atau kegagalan dalam proses internal yang membutuhkan pemulihan cepat untuk menghindari ketidakpercayaan kepada pemerintahan. Contohnya, di sektor jasa keuangan, relevansi analisis pelanggan terus berkembang (Lees *et al.*, 2007), karena penyediaan layanan seringkali membutuhkan interaksi antara pelanggan dan karyawan perusahaan (Michel, 2004). Meskipun bank mencoba memberikan layanan bebas kesalahan, proses penyampaian layanan menjadi rumit oleh produksi dan konsumsi



simultan. Akibatnya, kegagalan layanan cukup sering terjadi di industri perbankan (Casado-Diaz *et al.*, 2007), dengan penurunan berikutnya dalam kepuasan pelanggan dan terkadang keluhan pelanggan. Dengan adanya layanan negatif, atau kegagalan layanan, maka dapat terdapat pula ketidakpuasan pelanggan yang menjadi semakin tidak toleran dengan pelayanan yang disediakan (Anton *et al.*, 2007); maka dari itu, penting untuk memahami proses pemulihan layanan sebagai upaya mendasar untuk mencapai kepuasan masyarakat (Schoefer dan Ennew, 2005).

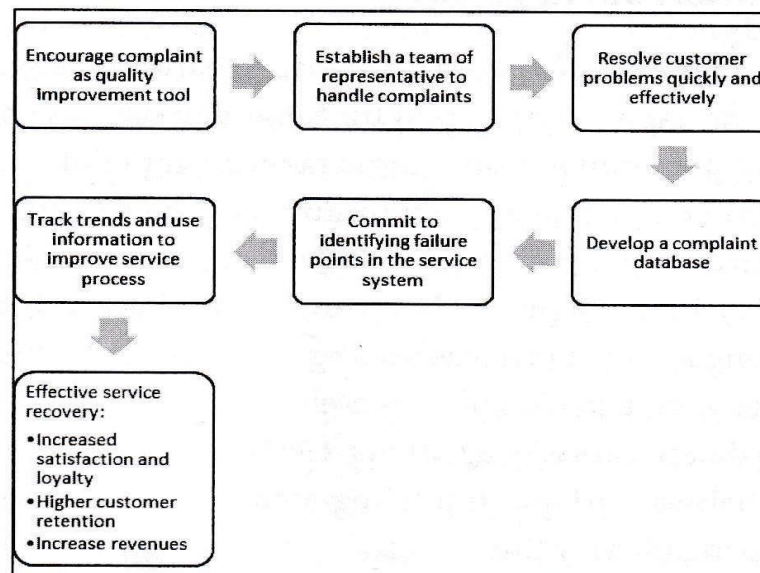
Meskipun kegagalan layanan berpotensi menghancurkan loyalitas dan kepercayaan masyarakat terhadap pimpinan pemerintah dan birokrasinya, keberhasilan penerapan strategi pemulihan layanan dapat mencegah ketidakpuasan masyarakat yang mengalami kegagalan layanan (Lewis dan Spyropoulos, 2001). Akibatnya, penting untuk memahami faktor-faktor apa yang membuat program pemulihan pelayanan berhasil. Dari perspektif tersebut, diperlukan pemahaman yang komprehensif mengenai penanganan keluhan masyarakat dari pengalaman mereka yang negatif akibat ketidakpuasan terhadap layanan yang ada.

## **METODE PENANGANAN KELUHAN**

Dalam politik demokrasi, masyarakat menaruh harapan yang tinggi pada pemerintah agar dapat menanggapi tuntutan dan harapan mereka. Hal ini mendorong pemerintah untuk terus mencari cara dalam menangani tekanan masyarakat dan memenuhi tuntutan layanan yang lebih efektif. Pemerintah harus menciptakan metode pengaduan yang akuntabel dan dapat diakses oleh semua pihak (Seneviratne dan Cracknell, 1988). Selain itu, metode pengaduan juga harus jelas agar masyarakat tahu bagaimana cara untuk menyampaikan keluhan mereka dan bagaimana mereka akan diperlakukan dalam prosesnya (Atkins, 1992). Johnston dan Clark (2005) menjelaskan bahwa terdapat tujuh kegiatan operasional dalam proses penanganan pengaduan yaitu:

1. *Acknowledgement*, mengakui dan mengetahui bahwa terdapat suatu masalah yang terjadi.
2. *Empathy*, memahami masalah dari sudut pandang pelanggan (masyarakat)
3. *Apology*, permintaan maaf kepada pelanggan (masyarakat)
4. *Owning the problem*, mengambil alih permasalahan untuk ditindaklanjuti
5. *Fixing the problem*, mengatasi atau mencoba memperbaiki permasalahan pelanggan (masyarakat)
6. *Providing assurance*, memberi jaminan bahwa permasalahan telah/ akan diselesaikan dan tidak akan terjadi lagi
7. *Providing compensation*, memberikan kompensasi yang dapat berupa pengembalian uang atau token, atau kompensasi lain tergantung pada beratnya permasalahan.

Tujuh kegiatan operasional tersebut dapat dilakukan oleh institusi publik untuk menangani keluhan masyarakat dan pemulihan layanan yang lebih efektif. Selanjutnya, Lyon dan Powers (2001) mengusulkan enam langkah yang dapat dilakukan pada proses manajemen keluhan, yaitu sebagai berikut:



**Gambar 9.** *Complaint Management Process* (Lyon dan Powers, 2001).

1. *Pertama*, ketika pelanggan menyampaikan keluhan maka pihak penyedia layanan perlu untuk menunjang serta membina pelanggan. Langkah ini dapat dilakukan dengan menginformasikan kepada pelanggan mengenai adanya proses pengaduan dan meyakinkan bahwa staf akan selalu mencatat pengaduan sesuai dengan protokol. Pada langkah ini, keluhan ditempatkan sebagai alat untuk meningkatkan kualitas pelayanan.
2. *Kedua*, membentuk tim khusus yang bertanggung jawab dalam penanganan pengaduan atau keluhan pelanggan. Pada langkah ini penyedia layanan akan menunjuk perwakilan pada setiap divisi yang nantinya akan menangani pengaduan sesuai dengan bidangnya.
3. *Ketiga*, membuat komitmen untuk dapat menyelesaikan pengaduan pelanggan secara cepat dan efektif. Semua staf dipastikan telah memahami proses penanganan pengaduan dan mampu untuk menjawab pengaduan yang sering disampaikan pelanggan.
4. *Keempat*, mengembangkan *database* pengaduan yang menyimpan seluruh catatan informasi pengaduan termasuk waktu pengaduan dan penanganan pengaduan (tindakan yang diambil). Langkah ini dapat membantu penyedia layanan untuk melacak histori pengaduan guna memudahkan tindak lanjut pengaduan selanjutnya.
5. *Kelima*, penyedia layanan berkomitmen untuk mengidentifikasi kesalahan yang ada pada sistem pelayanan dan kemudian menjadikan pelajaran agar tidak muncul lagi masalah yang serupa.
6. *Keenam*, melacak dan menganalisis tren serta pola pengaduan dengan menggunakan informasi yang ada untuk meningkatkan proses layanan.

Dengan menerapkan manajemen keluhan yang terdiri atas enam langkah tersebut maka akan didapatkan pemulihan layanan yang efektif yang juga menghasilkan peningkatan kepuasan dan loyalitas pelanggan, retensi pelanggan yang lebih tinggi, dan meningkatkan pendapatan penyedia layanan.

## TUJUAN DARI SISTEM PENANGANAN KELUHAN

Menurut Gill (2018), sistem pengaduan pada dasarnya adalah untuk pembelajaran. Namun, tingkat dan dampak pembelajaran dan masukan apa yang dipertimbangkan untuk pembelajaran ditentukan oleh filosofi yang mendasari dari sistem pengaduan. Gill (2018) mengidentifikasi dua filosofi tersebut: pendekatan konsumerisme-manajerial dan pendekatan relasional-demokratis. Gill berpendapat bahwa paradigma konsumerisme-manajerial adalah filosofi utama dalam layanan publik kontemporer dan mencerminkan asumsi *New Public Management*, khususnya mengonseptualisasikan masyarakat sebagai konsumen dan memahami penanganan keluhan sebagai alat manajemen sektor swasta untuk mengumpulkan umpan balik konsumen. Di bawah paradigma ini, keluhan menyangkut *“individual, atomised issues rather than matters of public interest”* dan merupakan *“a performance management tool for managers”* (Gill, 2018). Sistem pengaduan, di bawah paradigma ini, adalah sistem kontrol yang dibuat untuk tujuan *“policing and ensuring compliance with existing rules and values in public-service delivery”* (Gill, 2018). Dengan kata lain, sistem pengaduan memastikan aturan yang ditetapkan dipatuhi, tetapi tidak menyediakan mekanisme untuk menentang aturan tersebut. Sebaliknya, paradigma relasional-demokratis melihat keluhan sebagai *“opportunities to restore relationships, share experience, and co-create value between citizens and state institutions”* (Gill 2018). Di bawah paradigma ini, sistem pengaduan adalah sistem untuk inovasi yang mengganggu, yang dirancang untuk tujuan mengganggu status quo dan mengidentifikasi praktik baru dan inovatif di luar konsensus saat ini (Gill, 2018).

Sampai saat ini, Simmons dan Brennan (2013, 2017) berpendapat bahwa menerima keluhan masyarakat dan melihat keluhan sebagai alat inovasi dapat membantu organisasi layanan publik menanggapi tantangan peningkatan harapan dan tekanan untuk mengurangi biaya. Orientasi terhadap pengaduan ini menunjukkan pergeseran dari model *“penyampaian”* ke model pelayanan publik yang *“relasional”* (Simmons dan Brennan, 2013, hlm. 6). Di bawah model *“relasional”*, keluhan dikonseptualisasikan sebagai bentuk pengetahuan yang dapat

mendorong inovasi (Simmons & Brennan, 2013). Filosofi ini didasari oleh “ortodoksi” keadilan administratif (Doyle & O’Brien, 2020). Untuk paradigma konsumerisme-manajerial, tiga ortodoksi adalah “prioritas ‘pengguna’, keinginan ‘sistem’, dan keniscayaan ‘penutupan’” (Doyle & O’Brien, 2020, hlm. 5). “Pengguna” telah menjadi titik acuan utama untuk merancang sistem peradilan administrasi, ditandai melalui fokus pada “keramahan pengguna” dan “kepuasan pengguna”. Namun, penekanan pada “pengguna” individu ini diperumit oleh kenyataan bahwa individu tidak pernah terpisah dari kebutuhan sosial dan kebutuhan bersama. Kedua, merancang peradilan administrasi sebagai “sistem” telah diinformasikan dengan tujuan membuat proses lebih seragam dan terstruktur. Namun, Doyle dan O’Brien (2020) mengingatkan bahwa terlalu banyak penekanan pada “sistem” dapat menyebabkan keseragaman dan ketidakfleksibelan, yang awalnya ingin diatasi oleh peradilan administratif. Terakhir, tujuan peradilan administratif adalah untuk mencapai “penutupan” pengaduan individu. Namun, tujuan mempertahankan “*business as usual*” menghilangkan peluang untuk meningkatkan praktik secara berulang.

Berbeda dengan paradigma konsumerisme-manajerial, Doyle dan O’Brien (2020) mengadvokasi “imajiner” atau “visi” relasional-demokratis (O’Brien 2015a, 2015b) yang didasarkan pada nilai-nilai “komunitas” (sebagai lawan dari pengguna individu), “jaringan” (sebagai lawan dari sistem), dan “keterbukaan” (bukan penutupan). Berdasarkan nilai-nilai tersebut, ditekankan pentingnya ikatan sosial dan kolektif individu dalam mengajukan pengaduan, pentingnya fleksibilitas dan mengadaptasi “*reflexive regulation*” yang mencerminkan “*a more nuanced and agile social environment*” (hlm. 68), menilai inovasi muncul dari ketidakpastian daripada membutuhkan penutupan. Penting untuk dicatat bahwa Doyle dan O’Brien melihat model ini sebagai imajiner atau sebagai model untuk bekerja daripada sebagai sesuatu yang ada saat ini. Memang, meskipun literatur akademis telah menunjukkan potensi demokrasi dari sistem pengaduan (Chen *et al.* 2003; O’Brien 2015), praktiknya kurang berkembang (Gill, *et al.*, 2020). Sebaliknya, paradigma manajerial

konsumtif terus berlaku, dengan Gulland (2011) mengamati bahwa penanganan pengaduan organisasi publik telah menekankan penyelesaian pengaduan, daripada menggunakannya untuk belajar dan berinovasi (lihat juga Allsop & Jones, 2008). Pembahasan tentang tujuan prosedur pengaduan ini menggambarkan pentingnya filosofi yang mendasari penanganan pengaduan dalam menentukan sejauh mana pengaruh dan bagaimana pengaduan memengaruhi pelayanan publik. Di bawah paradigma konsumerisme-manajerial, keluhan dipahami semata-mata sebagai perpanjangan pemberian layanan dan untuk memastikan praktik organisasi sejalan dengan kebijakan, praktik, dan prosedur yang ada. Sehingga dapat disimpulkan bahwa tujuan dari penanganan keluhan adalah untuk mengidentifikasi dan memperbaiki kesalahan yang ada, meningkatkan kualitas layanan serta menjaga kepercayaan publik.

### **PENANGANAN KELUHAN YANG EFEKTIF**

Sistem penanganan pengaduan yang efektif sangat penting untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Menurut banyak literatur pula, penanganan pengaduan merupakan tanda *good governance*. Hal ini tidak hanya bergantung pada memiliki personel garis depan yang terlatih, tetapi manajemen juga harus memiliki komitmen dan pemahaman tentang keprihatinan yang dikemukakan oleh para pemangku kepentingan. Pengaduan adalah kesempatan untuk memperbaiki diri dan pelajaran untuk referensi (A Guide to Complaints Handling and Public Enquiries, 2009). Manajemen pengaduan adalah pencarian fakta untuk menegaskan kebenaran, bersikap adil kepada semua pengadu dan staf dan bahwa komitmen manajemen senior sangat penting untuk membimbing dan mendukung staf garis depan.

Hari ini, sudah ada banyak literatur yang berusaha untuk mengukur manfaat dari penanganan keluhan yang efektif. Dalam beberapa kasus, hasil pemulihan yang efektif dari kegagalan layanan dapat menghasilkan masyarakat yang lebih setia dan berkomitmen daripada jika tidak ada alasan untuk mengeluh pada pengalaman pertama. Di sektor otoritas

lokal, tujuan loyalitas pelanggan dan peningkatan pangsa pasar tidak berlaku seperti di sektor swasta. Namun demikian, kebutuhan untuk merancang dan menerapkan sistem penanganan pengaduan yang efektif tampak jelas dalam mencapai tujuan peningkatan kualitas layanan. Karakteristik sistem penanganan pengaduan yang efektif harus mencakup:

1. **Aksesibilitas:** Orang harus tahu cara mengeluh, dan mudah untuk mencatat ketidakpuasan mereka dan merasa diyakinkan bahwa keluhan mereka akan menghasilkan beberapa tindakan daripada diintimidasi oleh pengalaman mengeluh.
2. **Pemrosesan:** Organisasi harus memiliki sistem dan prosedur untuk menangani orang dan ekspresi ketidakpuasan mereka. Sistem ini mencakup transfer tanpa batas antara fungsi dan level dalam organisasi serta sumber daya yang sesuai untuk memastikan sistem mampu memberikan standar yang ditentukan.
3. **Hasil:** Pentingnya peningkatan kualitas yang mendasari penangkapan dan pemrosesan data keluhan adalah untuk memastikan bahwa pelajaran yang didapat dan perbaikan dapat diidentifikasi dalam desain dan penyampaian layanan.

Karakteristik lebih lanjut yang berhubungan baik dengan sektor otoritas lokal adalah kebutuhan untuk menyebarluaskan praktik yang baik di dalam otoritas dan memastikan bahwa semua departemen dan fungsi mendapat manfaat dari pengalaman praktik yang baik. Selain itu, diseminasi antar otoritas juga diinginkan karena, dalam banyak kasus, tidak akan ada elemen “keunggulan kompetitif” yang hilang dengan berbagi praktik yang baik di seluruh otoritas. Sementara itu, McKevitt (1998) dan Stone (2011) memaparkan beberapa kriteria tentang manajemen pengaduan keluhan yang efektif yaitu:

1. Mudah diakses dan dipublikasikan dengan baik
2. Mudah untuk dipahami dan diimplementasikan
3. Cepat, dengan jangka waktu yang telah ditetapkan untuk bertindak

## Studi Kasus

### **STUDI KASUS DI BANGLADESH: ACCESS TO INFORMATION (A2I)**

Sebelum tahun 2009 pemerintahan Syekh Hasina berkuasa, pemerintah telah mempertahankan cara tradisional dalam memberikan pelayanan kepada warga. Orang-orang terbiasa dengan kantor-kantor pemerintah untuk menyelesaikan masalah mereka. Bidang pelayanan meliputi yang berkaitan dengan hukum dan ketertiban, litigasi pertanahan, peradilan, informasi pendidikan, komunikasi pos, alokasi pemerintah untuk badan pemerintah daerah dan sebagainya. Untuk setiap masalah orang harus melakukan perjalanan ke kabupaten atau ibu kota bahkan hanya untuk mendapatkan informasi utama.

Pemerintah Syekh Hasina telah mengambil inisiatif untuk meminimalkan bahaya bagi masyarakat sehingga mereka dapat memperoleh informasi dan layanan yang diperlukan dari rumah mereka atau tempat terdekat. Mengingat hal ini, pemerintah merencanakan dan mengimplementasikan program berjudul '*Access to Information (A2I)*'



untuk membawa layanan ke depan pintu mereka. Program ini dimulai dan dilaksanakan dengan bantuan keuangan langsung dari UNDP (<http://www.bangladesh.gov.bd/>). Hal ini adalah revolusi di bidang teknologi informasi (TI) di Bangladesh bahwa seluruh Bangladesh terhubung melalui internet dengan segala macam informasi yang tersedia secara online.

Semua 7 divisi, 64 distrik, 487 subdistrik, 4550 serikat pekerja dan 55 Kementerian & divisi, 251 departemen terlampir terhubung antar dan intra melalui portal web nasional Bangladesh (<http://www.bangladesh.gov.bd/>). Portal web nasional adalah portal yang dirancang khusus untuk menyatukan semua yang diperlukan secara seragam sehingga warga dapat dengan mudah mendapatkan informasi tentang layanan pemerintah dari satu titik. Semua kantor pemerintah seperti kementerian, departemen, dan kantor bawahan lainnya memiliki situs web dengan informasi penting yang tersedia. Beberapa situs web bersifat interaktif untuk memberikan layanan kepada warga.

Orang-orang dapat mengumpulkan informasi apa pun yang diperlukan dari situs web, dapat mengajukan permohonan untuk layanan yang dimaksud dan dapat memperoleh balasan melalui email serta layanan elektronik yang berada di luar imajinasi beberapa tahun yang lalu. Terlepas dari keterbatasan dan hambatan birokrasi tradisional dan sistem administrasi publik tradisional, pemerintah telah membawa kesuksesan luar biasa di sektor ini. Namun, kebijakan terpusat dari pemerintah yaitu mempertahankan dukungan teknis dan keuangan dari Kantor Perdana Menteri (PMO) telah mewujudkan proyek ini.

Portal web nasional yang sering berganti nama menjadi e-portal Nasional telah membuat hidup lebih mudah bagi warga negara dengan menyediakan semua informasi dan layanan yang diperlukan. Beberapa tahun yang lalu tidak mungkin untuk mendapatkan informasi yang tersedia di internet. The Right to Information (RTI) Act 2009 telah memainkan peran penting dalam mengembangkan situs web yang banyak akal tersebut.

Koordinasi dan pemantauan dilakukan oleh pengumpul kabupaten, pejabat pemerintah tingkat tertinggi di kabupaten. Rapat koordinasi ini akan dilakukan dengan pejabat proyek SARI secara rutin. Meskipun rapat koordinasi ini dilakukan secara rutin hingga akhir tahun 2002, rapat tersebut hampir berhenti setelah pemungut cukai kabupaten yang sedang menjabat dipindahkan ke luar kabupaten pada Februari 2003. Kami kemudian menganalisis alasan mengapa hal ini terjadi. Perhatikan bahwa program ini tidak bertujuan untuk komputerasi atau transformasi operasi back office yang berhubungan dengan pemrosesan aplikasi *e-government* di kantor taluk. Kantor taluk hanya menerima aplikasi yang dikirimkan secara elektronik dari kios dan memproses serta mengirimkan layanan dengan cara biasa. Dengan demikian satu-satunya perubahan prosedural yang terjadi di kantor taluk adalah di bagian depan dengan menambahkan mode elektronik untuk penerimaan aplikasi.

### **STUDI KASUS DI INDONESIA: LAPOR!**

LAPOR! adalah *e-government* yang bersifat *government-to-citizen* (G2C) yang dibentuk oleh Pemerintah Republik Indonesia dan ditetapkan sebagai Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional (SP4N) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2013 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 3 Tahun 2015. LAPOR! pertama kali digagas pada tahun 2011 oleh UKP-PPP. LAPOR! sekarang dikelola oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai pengatur pelayanan publik, Kantor Staf Presiden sebagai pengatur program prioritas nasional, dan Ombudsman Republik Indonesia sebagai pengatur publik pelayanan.

LAPOR! merupakan portal online di mana masyarakat dapat secara langsung melaporkan permasalahannya terkait pelayanan publik, menyampaikan keluhannya terkait pelayanan publik, dan memantau program pembangunan pemerintah. LAPOR! telah terhubung dengan 34 Kementerian, 96 Lembaga, dan 493 Pemerintah Daerah di Indonesia. Jumlah pengguna hingga Januari 2019 adalah 801.257 dan total laporan yang telah disampaikan sebanyak 1.389.891 (LAPOR, 2020).

# Masa Depan

Kegagalan layanan merupakan bidang studi yang mendapat perhatian cukup besar dari para peneliti (Preko dan Kwami, 2015). Subjek kegagalan layanan semakin menarik bagi para peneliti, dengan fokus khusus pada keadaan pemulihan setelah kegagalan (Cho *et al.*, 2017; Augusto de Matos *et al.*, 2009; Hess *et al.*, 2003; Maxham dan Netemeyer, 2002; McColough *et al.*, 2000; Smith *et al.*, 1999; Weun *et al.*, 2004). Kegagalan layanan mengacu pada kinerja layanan yang gagal memenuhi harapan pelanggan (Schöfer, 2003) yang dapat menyebabkan ketidakpuasan pelanggan (Balaji *et al.*, 2017; Li *et al.*, 2016; Su dan Teng, 2018) atau perilaku beralih pelanggan (Jung dkk., 2017; Liang *et al.*, 2013).

Menurut Mattila dan Ro (2008), kegagalan layanan terjadi ketika layanan tidak disampaikan kepada pelanggan seperti yang direncanakan semula. Dalam hal ini, Migacz *et al.* (2018) mendefinisikan kegagalan layanan sebagai “situasi di mana pelanggan tidak puas karena persepsi mereka tentang layanan yang mereka terima lebih buruk dari harapan mereka” (hal, 85). Sangat penting untuk dicatat bahwa semua kegagalan

layanan tidak setara satu sama lain dan dapat bervariasi tergantung pada pengamatan pelanggan (Sparks dan Fredline, 2007). Misalnya, dalam konteks restoran, makanan mentah (kegagalan terkait makanan) diukur sebagai jenis kegagalan yang paling serius, diikuti oleh kegagalan terkait layanan (misalnya kebisingan, layanan lambat) sebagai kegagalan layanan yang kurang serius (Cho *et al.*, 2017; Susskind dan Viccari, 2015). Sebagai contoh, konsumen di restoran “fine dining” memiliki harapan yang lebih tinggi dibandingkan dengan jenis restoran lainnya (seperti restoran informal). Perbedaan ini memengaruhi pandangan konsumen tentang keseriusan kegagalan layanan (Cho *et al.*, 2017; Namkung dan Jang, 2010; Weun *et al.*, 2004).

Penelitian tentang kategori kegagalan layanan telah ada sejak tahun 1990-an. Awalnya, jenis kegagalan layanan diselidiki dari perspektif konsumen di sektor penerbangan, restoran dan hotel dan didasarkan pada tiga bidang utama: reaksi karyawan terhadap kebutuhan dan permintaan konsumen yang tidak diminta, tindakan karyawan, dan respons karyawan terhadap kegagalan pengiriman layanan. (Bitner *et al.*, 1990; Jeon dan Kim, 2016).

Smith dkk. (1999) mengidentifikasi dua jenis kegagalan layanan: kegagalan proses dan kegagalan hasil. Kegagalan hasil menyiratkan ketidakpuasan konsumen sebagai akibat dari kegagalan proses, mengacu pada kesalahan dalam cara layanan disampaikan (Fu *et al.*, 2015). Misalnya, resepsionis berbicara secara tidak sopan atau tidak tepat kepada konsumen akan menjadi kegagalan proses. Adapun kegagalan hasil, misalnya di industri perhotelan, ketika konsumen memesan kamar tetapi tidak mendapatkannya, ini diklasifikasikan sebagai kegagalan hasil (Fatma *et al.*, 2016; Jeon dan Kim, 2016). Pada saat kegagalan layanan tersebut, perusahaan mencoba untuk memulihkannya dengan berbagai cara.

Upaya pemulihan kegagalan layanan mencakup tindakan perusahaan seperti perubahan harga, peningkatan layanan, pengembalian uang, diskon, pengakuan masalah, layanan atau produk gratis dan permintaan maaf (Chebat dan Slusarczyk, 2005; Hess *et al.*, 2003; Kelley *et al.*, 1993).

; Sajtos dkk., 2010). Pemulihan layanan diakui sebagai elemen utama untuk mendapatkan kepuasan konsumen (Andreassen, 2001; Pajak dan Brown, 2000), serta menjadi signifikan untuk kegiatan pemeliharaan konsumen (Stauss dan Friege, 1999). Temuan Studi Kemarahan Konsumen (2015) menunjukkan dampak positif dari pemulihan yang berhasil pada reputasi merek. Tanpa resolusi yang berhasil, loyalitas merek tidak akan meningkat. Pada tahun 2015, sebagian besar pengadu kecewa dengan cara organisasi menghadapi situasi tersebut (Studi Kemarahan Pelanggan, 2015). Menurut Harrison-Walker (2019), 86% konsumen kecewa, sedangkan 52% tidak pernah kembali ke bisnis dan membagikan berita negatif dari mulut ke mulut. Situasi ini tetap ada meskipun pemulihan pelayanan yang dilakukan berhasil meningkatkan keuntungan dan kepercayaan customer, sementara pemulihan yang buruk menyebabkan hilangnya pendapatan yang besar (Harrison-Walker, 2019). Ketika pemulihan kuat, yang ditentukan oleh tingkat kepuasan pelanggan setelah pemulihan kegagalan layanan (Balaji *et al.*, 2017), 30% konsumen meningkatkan pengeluaran mereka, tetapi ketika pemulihan buruk, 63% konsumen menghabiskan lebih sedikit (Harrison-Walker, 2019).

Penelitian sampai saat ini telah melihat efek langsung dari impact berita negatif yang disebarkan dari mulut ke mulut, balas dendam, niat mengakses pelayanan kembali dan penghindaran (Harrison-Walker, 2019; Mattila, 2001; Sparks dan McColl-Kennedy, 2001; Swanson dan Kelley, 2001; Webster dan Sundaram, 1998), melakukan verifikasi bahwa teknik pemulihan pelayanan menginspirasi reaksi konsumen yang positif. Studi menunjukkan bahwa 30–40% konsumen senang dengan upaya organisasi dalam menangani keluhan mereka (Andreassen, 2001; Studi Kemarahan Pelanggan, 2015). Sementara konsumen mungkin senang dengan upaya pemulihan layanan, namun sayangnya mereka mungkin tidak kembali mengakses layanan dan bahkan mungkin memberi tahu ke orang lain tentang kekurangan pelayanan yang pernah mereka alami.

# Daftar Pustaka

- Alford, J. (2002). Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective. *Public Administration Review*, 62(3), 337–346. doi:10.1111/1540-6210.00183.
- Alkadry, M. G. (2003). Deliberative discourse between citizens and administrators: If citizens talk, will administrators listen?. *Administration & Society*, 35(2), 184-209.
- Atkins, R. (1992). 'Making Use of Complaints: Braintree District Council'. *Local Government Studies*. 18(3). pp.164-171.
- Atkinson, John W. (1964). *An Introduction To Motivation*. Canada: D. Van Nostrand Company.
- Balaji, M. S., Roy, S. K., & Quazi, A. (2017). Customers' emotion regulation strategies in service failure encounters. *European Journal of Marketing*, 51(5/6), 960-982.
- Balla, S. J. (1998). Administrative procedures and political control of the bureaucracy. *American Political Science Review*, 92(3), 663-673.
- Barata, Atep. (2003). *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Jakarta: Gramedia.
- Barette, J., Lemyre, L., Corneil, W., & Beauregard, N. (2012). Organizational learning facilitators in the Canadian public sector. *International journal of public administration*, 35(2), 137-149.

- Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*. Univ of California Press.
- Beaupert, F., Carney, T., Chiarella, M., Satchell, C., Walton, M., Bennett, B., & Kelly, P. (2014). Regulating healthcare complaints: a literature review. *International journal of health care quality assurance*.
- Bellé, N. (2013). Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance. *Public Administration Review*, 143-153.
- Benabou, Roland, and Jean, Tirole. (2006). Incentives and Prosocial Behavior. *American Economic Review*, 96 (5): 1652-1678. Doi : 10.1257/aer.96.5.1652.
- Boyne, G. (2002). Public and Private Management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1) 97-122.
- Bozeman, B. (2002). Public Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, 62(2), 145–161. doi: 10.1111/0033-3352.00165.
- Brewer, A. (2002). *Marxist theories of imperialism: a critical survey*. Routledge.
- Brewer, G.A. and Selden, S.C. (1998). Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 413-440. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024390>
- Brewer, G. A., Selden, S. C., & Facer Ii, R. L. (2000). Individual conceptions of public service motivation. *Public administration review*, 60(3), 254-264.
- Brief, A. P., & Motowidlo, S. J. (1986). Prosocial organizational behaviors. *The Academy of Management Review*, 11(4), 710–725.
- Bright, L. (2005). Public employees with high levels of public service motivation: Who are they, where are they, and what do they want?. *Review of public personnel administration*, 25(2), 138-154.
- Bright, L. (2007). Does person-organization fit mediate the relationship between public service motivation and the job performance of public employees?. *Review of public personnel administration*, 27(4), 361-379.
- Brudney, J. L., & Wright, D. S. (2002). Revisiting administrative reform in the American states: The status of reinventing government during the 1990s. *Public Administration Review*, 62(3), 353-361.
- Bryer, T. A. (2007). Toward a relevant agenda for a responsive public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 479-500.
- Camilleri, E. (2007). Antecedents affecting public service motivation. *Personnel review*.
- Chambliss, Rollin. (1954). *Social Thought*. New York: Dryden Press.
- Chaney, C. K., & Saltzstein, G. H. (1998). Democratic control and bureaucratic responsiveness: The police and domestic violence. *American Journal of Political Science*, 745-768.

- Chebat, Jean-Charles and Witold Slusarczyk (2005), "How Emotions Mediate the Effects of Perceived Justice on Loyalty in Service Recovery Situations: An Empirical Study," *Journal of Business Research*, 58, 664-673.
- Christensen, R. K., & Wright, B. E. (2011). The effects of public service motivation on job choice decisions: Disentangling the contributions of person-organization fit and person-job fit. *Journal of public administration research and theory*, 21(4), 723-743.
- Coats, D., & Passmore, E. (2008). Public value: The next steps in public service reform (pp. 1-65). London: Work Foundation.
- Crewson, P. (1997). Public-Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4), 499-518. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024363>
- De Matos, C. A., Rossi, C. A. V., Veiga, R. T., & Vieira, V. A. (2009). Consumer reaction to service failure and recovery: the moderating role of attitude toward complaining. *Journal of Services Marketing*.
- Denhardt, J. V., & Robert, B. D. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk New York : ME. Sharpe.
- Desai, V. M. (2010). Power, legitimacy, and urgency in organizational learning: Learning through stakeholder complaints to improve quality in the California nursing home industry. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 17(3), 264-275.
- Dowding, K., & John, P. (2008). The three exit, three voice and loyalty framework: A test with survey data on local services. *Political Studies*, 56(2), 288-311.
- Dowding, K., John, P., & Rubenson, D. (2012). Geographic mobility, social connections and voter turnout. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 22(2), 109-122.
- Doyle, L., & O'Brien, J. (2020). A cacophony of protocol: Disability services in the context of the Covid-19 pandemic. *Irish Journal of Sociology*, 28(3), 370-374.
- Dwimawanti, I.D. (2004). Kualitas Pelayanan Publik (Salah Satu Parameter Keberhasilan Otonomi Daerah). "Dialogue". *Jurnal Ilmu Administrasi Dan Kebijakan Publik (JIAKP)*, 1(1), 108-116.
- Eriksson, Erik; Andersson, Thomas; Hellström, Andreas; Gadolin, Christian; Lifvergren, Svante (2019). Collaborative public management: coordinated value propositions among public service organizations. *Public Management Review*, 1-22. doi:10.1080/14719037.2019.1604793.
- Esteves, J.; Joseph, R. C. (2008). A comprehensive framework for the assessment of eGovernment projects. , 25(1), 118-132. doi:10.1016/j.giq.2007.04.009.
- Faseluka, G. (2010). Civil service administration and effective service delivery for levelopment. In: Omotosho F, Agagu AA, Abegunde O (eds) Governance,



- politics and policies in Nigeria: an essay in honour of Prof. Dipo Kolawole. Editions SONOU d'Afrique (ESAF), Porto Novo, pp 424–428.
- Fatma, M., Khan, I., & Rahman, Z. (2016). The effect of CSR on consumer behavioral responses after service failure and recovery. *European Business Review*.
- Faulkner, N., & Kaufman, S. (2018). Avoiding theoretical stagnation: a systematic review and framework for measuring public value. *Australian Journal of Public Administration*, 77(1), 69-86. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12251>
- Feciková, Ingrid. (2004). An index method for measurement of customer satisfaction. *The TQM Magazine*, 16(1), 57–66. <https://doi.org/10.1108/09544780410511498>
- Gaspersz, Vincent. (2003). *Total Quality Management*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka, cetakan ketiga. hlm. 33.
- Gherardi, S. (1999). Learning as problem-driven or learning in the face of mystery?. *Organization studies*, 20(1), 101-123.
- Gildenhuis, J.S.H. (ed.) (1988). *South African public administration: past present and future*. Pinetown: Owen Burgess.
- Gildenhuis, JSH. (1997). *Introduction to the management of public finance: A South African perspective*. Cape Town: Juta.
- Glaser, M. A., & Denhardt, R. B. (2000). Local government performance through the eyes of citizens. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*.
- Grant, A. M. (2008). Does intrinsic motivation fuel the prosocial fire? Motivational synergy in predicting persistence, performance, and productivity. *Journal of Applied Psychology*, 93(1), 48–58. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.93.1.48>
- Griffin, Ricky W dan Ronald J. Ebert. (2007). *Bisnis*. Jakarta: Erlangga.
- Gronroos, C. (1982). *Strategic Management and marketing in the service sector (1st ed.)*. Helsingfors: Swedish school of Economics and Business Administration.
- Gronroos, C. (1984). A service Quality model and its marketing implications. *European Journal of Marketing*, 18(4), 36-44.
- Gronroos, C. (1988). Service Quality: The six criteria of good perceived service. *Review of Business*, 9(3), 10-13
- Haarmann, A., Klenk, T., & Weyrauch, P. (2010). Exit, Choice—and What About Voice? Public involvement in corporatist healthcare states. *Public Management Review*, 12(2), 213-231.
- Hall, D. T., Schneider, B., & Nygren, H. T. (1970). Personal factors in organizational identification. *Administrative science quarterly*, 176-190.
- Harrison-Walker, L. J. (2019). The effect of consumer emotions on outcome behaviors following service failure. *Journal of Services Marketing*.
- Hess Jr, R. L., Ganesan, S., & Klein, N. M. (2003). Service failure and recovery: the impact of relationship factors on customer satisfaction. *Journal of the academy of marketing science*, 31(2), 127-145.

- Herzberg, F. (1966). *Work And Nature of Man*. Cleveland: World Publishing.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states (Vol. 25)*. Harvard university press.
- Hobbes, T. (1994). *Human Nature and De Corpore Politico*. Oxford: Oxford University Press.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations, 2nd ed.* Sage., CA: Thousand Oaks.
- Hoggett, P. (2003). The politics of the modernisation of the UK welfare state. In *Towards a Post-Fordist Welfare State?* (pp. 49-59). Routledge.
- Ikome, F. N. (2007). The political economy of African regional initiatives Midrand: Institute for Global Dialogue.
- Ingraham, P. W., & Moynihan, D. P. (2001). Beyond Measurement: Managing for. Quicker, Better, Cheaper?: *Managing Performance in American Government*, 309.
- Jaworski, B. J., & Kohli, A. K. (1993). Market orientation: antecedents and consequences. *Journal of marketing*, 57(3), 53-70.
- Johnson, M. D., Gustafsson, A., Andreassen, T. W., Lervik, L., & Cha, J. (2001). The evolution and future of national customer satisfaction index models. *Journal of economic Psychology*, 22(2), 217-245.
- Johnston, R. and Clark, G. (2005). *Service Operations Management, 2nd edn.* Essex: Prentice Hall.
- Jones, Charles O., (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Duxbury Press.
- Jørgensen, Torben Beck; Vrangbæk, Karsten (2011). Value Dynamics: Towards a Framework for Analyzing Public Value Changes. *International Journal of Public Administration*, 34(8), 486-496. doi:10.1080/01900692.2011.583776.
- Juwandi, Hendy Irawan. (2004). *Kepuasan Pelayanan Jasa*. Erlangga. Jakarta.
- Kapucu, N. (2006). The Evolving Role of the Public Sector in Managing Catastrophic Disasters: Lessons Learned. *Administration & Society*, 38(3), 279-308. doi:10.1177/0095399706289718.
- Kathi, P. C., & Cooper, T. L. (2005). Democratizing the administrative state: Connecting neighborhood councils and city agencies. *Public Administration Review*, 65(5), 559-567.
- Kearney, R.; Sinha, C. (1988). Professionalism and bureaucratic responsiveness: Conflict or compatability. *Public Administration Review*.
- Kearns, D. (2004) Art Therapy with a Child Experiencing Sensory Integration Difficulty. *Art Therapy: Journal of the American Art Therapy Association*, 21, 95-101. <https://doi.org/10.1080/07421656.2004.10129551>.
- Kelley, S. W., Hoffman, K. D., & Davis, M. A. (1993). A typology of retail failures and recoveries. *Journal of retailing*, 69(4), 429-452.

- Kelly, J. K., Rasch, A. and Kaliz, S. (2002). A Method to estimate pollen viability from pollen size variation. *Amer. J. Bot.* 89 (6): 1021-1023.
- Kim, S., & Vandenabeele, W. (2010). A strategy for building public service motivation research internationally. *Public administration review*, 70(5), 701-709.
- Kohli, A. K., & Jaworski, B. J. (1990). Market orientation: the construct, research propositions, and managerial implications. *Journal of marketing*, 54(2), 1-18.
- Kotler, Philip. (2005). *Manajemen Pemasaran Edisi Kesebelas Jilid 2*. Jakarta: Indeks.
- Kotler, Philip dan Armstrong, Gary. (2014). *Prinsip-prinsip Manajemen Edisi 14 Jilid 1*. Jakarta: Erlangga.
- Kotler, P., & Keller, K. L. (2009). *Manajemen pemasaran*.
- Kluckhohn, C. (1962). *Culture and behavior*. Free Press Glencoe.
- Lamb, C. F., & Phelan, C. (2008). Cultural observations on Vietnamese children's oral health practices and use of the child oral health services in Central Sydney: A qualitative study. *Australian Journal of Primary Health*, 14(1), 75-81.
- Lawler, E. E. (1973). *Motivation in work organisations*. Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Lewis, B.R., & Spyropoulos, S. 2001, *Service Failures and Recovery in Retail Banking: the Customers' Perspective*, Vol.19, No.1, pp.37-47.
- Lewis, G. ; Frank, S. (2002). *Who Wants to Work for the Government?*. *Public Administration Review*, 62(4), 395-404. doi:10.1111/0033-3352.00193.
- Lindquist, K. A. (2013). Emotions emerge from more basic psychological ingredients: A modern psychological constructionist model. *Emotion Review*, 5(4), 356-368.
- Lowi, T. (1969). The end of liberalism.
- Lyon, D.B and Powers, T.L. (2001). 'The Role of Complaint Management in the Service Recovery Process'. *Journal of Quality Improvement*, 27(5). pp.278-286.
- Manring, N. J. (1994). ADR and administrative responsiveness: Challenges for public administrators. *Public Administration Review*, 197-203.
- Mattila, A. S. (2001). The impact of relationship type on customer loyalty in a context of service failures. *Journal of service research*, 4(2), 91-101.
- Mattila, A. S., & Ro, H. (2008). Discrete negative emotions and customer dissatisfaction responses in a casual restaurant setting. *Journal of Hospitality & Tourism Research*, 32(1), 89-107. doi:10.1177/1096348007309570.
- Maxham III, J. G., & Netemeyer, R. G. (2002). A longitudinal study of complaining customers' evaluations of multiple service failures and recovery efforts. *Journal of marketing*, 66(4), 57-71.
- McKevitt, D. (1998). *Managing Core Public Services*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Meier, K. J., O'Toole Jr, L. J., & O'Toole, L. J. (2006). *Bureaucracy in a democratic state: A governance perspective*. JHU Press.

- Melkers, J., & Willoughby, K. (2005). Models of performance-measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication, and lasting effects. *Public Administration Review*, 65(2), 180-190.
- Migacz, S. J., Zou, S., & Petrick, J. F. (2018). The "terminal" effects of service failure on airlines: Examining service recovery with justice theory. *Journal of Travel Research*, 57(1), 83-98.
- Minnaar, F. (2010). *Strategic and performance management in the public sector*. South Africa : Van Schaik.
- Moe, T. M. (1991). *Politics and the Theory of Organization*. *JL Econ. & Org.*, 7, 106.
- Mokoginta, M.B., Sugihen, B.G., Susanto, D., Asngari, P.S. (2009). Karakteristik Pelanggan dan Persepsi Pelanggan Terhadap Pelayanan Puskesmas Kota Kotamobagu dan Kabupaten Bolaang Margondoe Utara, Provinsi Sulawesi Utara. *Jurnal Penyuluhan*. 5(1).
- Monrad, M. (2020). Self-reflexivity as a form of client participation: Clients as citizens, consumers, partners or self-entrepreneurs. *Journal of Social Policy*, 49(3), 546-563.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public administration review*, 67(1), 40-53.
- Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. London: Harvard University Press.
- Naff, K. C., & Crum, J. (1999). Working for America: Does public service motivation make a difference?. *Review of public personnel administration*, 19(4), 5-16.
- Naidu, S.P. (2005) *Public Administration: Concepts And Theories*. New Delhi: New Age International (P) Limited.
- Namkung, Y., & Jang, S. (2010). Service failures in restaurants: Which stage of service failure is the most critical?. *Cornell Hospitality Quarterly*, 51(3), 323-343.
- Nasution, M. N. (2001). *Manajemen Mutu Terpadu (Total Quality Management)*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nasution, Nur. (2004). *Manajemen Terpadu (Total Service Management)*. Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia.
- Ndraha, Taliziduhu. (2003). *Kibernology (Ilmu Pemerintahan Baru) 1*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Nordensvärd, J., & Ketola, M. (2019). Rethinking the consumer metaphor versus the citizen metaphor: frame merging and higher education reform in Sweden. *Social Policy and Society*, 18(4), 555-575.
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66, p.3. 66.

- O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (1999). Modeling the impact of public management: Implications of structural context. *Journal of public administration research and theory*, 9(4), 505-526.
- Ogunna, A. (2004) *Fundamental principles of public administration*. Owerri : Versatile.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. and Berry, L.L. (1985). A conceptual model of service quality and its implication". *Journal of Marketing*, Vol. 49, Fall, pp. 41-50.
- Pasolong, Harbani. (2010). *Kepemimpinan Birokrasi*. Bandung: CV Alfabeta.
- Perry, B. D. (2000). The neuroarcheology of childhood maltreatment. *The cost of child maltreatment: Who pays*, 21-43.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of public administration research and theory*, 6(1), 5-22.
- Perry, J.L.; Hondeghem, A. (2008). Building Theory and Empirical Evidence about Public Service Motivation. *International Public Management Journal*, 11(1), 3–12. doi:10.1080/10967490801887673.
- Perry, J. L., & Porter, L. W. (1982). Factors affecting the context for motivation in public organizations. *Academy of Management Review*, 7, 89-98.
- Perry, J.L.; Wise, L.R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50, 367-373.
- Poister, T. H., & Streib, G. (2005). Elements of strategic planning and management in municipal government: Status after two decades. *Public administration review*, 65(1), 45-56.
- Porter, L. and Lawler, E. (1968). *Managerial attitudes and performance*, Homewood. Ill: Irwin Dorsey.
- Preko, A., & Kwami, S. K. (2015). The influence of psychographic variables on the theory of exit, voice, and loyalty of customer complaints behaviour in banks. *Journal of Competitiveness*, 7(4).
- Rainey, Hal G. (1982). Reward Preferences among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic. *American Review of Public Administration*, 16(4): 288–302
- Rainey, Hal G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations*. 4th ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Rainey, H. G.; Steinbauer, P. (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), 1–32. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024401.
- Rashman, L., Withers, E., & Hartley, J. (2009). Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature. *International journal of management reviews*, 11(4), 463-494.

- Rasyid, M. Ryaas. (1996). *Makna Pemerintahan*. Jakarta: PT. Yasif Watampone.
- Roberts, N. (1997). Public deliberation: An alternative approach to crafting policy and setting direction. *Public Administration Review*, 124-132.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: lessons from the challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- Sajtos, L., Brodie, R. J., & Whittome, J. (2010). Impact of service failure: The protective layer of customer relationships. *Journal of Service Research*, 13(2), 216-229.
- Salim, M., Bachri, S., & Febliansa, M. R. (2018). Customer Satisfaction (Public Satisfaction) on Services in Administrative Village Office. *Asia Pacific Management and Business Application*, 007(01), 17-30. <https://doi.org/10.21776/ub.apmba.2018.007.01.2>
- Saltzstein, G. H. (1992). Bureaucratic responsiveness: Conceptual issues and current research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(1), 63-88.
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The review of economics and statistics*, 387-389.
- Schiavo-Campo, Salvatore; Sundaram, Pachampet. (2000). To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World. © *Asian Development Bank*. <http://hdl.handle.net/11540/278>. License: CC BY 3.0 IGO.
- Schöfer, K. (2003). *Customer evaluations of service failure and recovery encounters*. diplom. de.
- Schumaker, P. D. (1975). Policy responsiveness to protest-group demands. *The Journal of Politics*, 37(2), 488-521.
- Seneviratne, M. and Cracknell, S. (1988). 'Consumer Complaints in Public Sector Services'. *Public Administration* 66. pp. 181-193.
- Simmons, R., & Brennan, C. (2013). Grumbles, gripes and grievances: the role of complaints in transforming public services.
- Simmons, R., & Brennan, C. (2017). User voice and complaints as drivers of innovation in public services. *Public Management Review*, 19(8), 1085-1104.
- Shinohara, S. (2018). Exit, voice, and loyalty under municipal decline: A difference-in-differences analysis in Japan. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 50-66.
- Smith, A. K., Bolton, R. N., & Wagner, J. (1999). A model of customer satisfaction with service encounters involving failure and recovery. *Journal of marketing research*, 36(3), 356-372.
- Spano, A. (2009). Public value creation and management control systems. *International Journal of Public Administration*, 32 (3-4), 328-348.
- Sparks, B., & Fredline, L. (2007). Providing an explanation for service failure: Context, content, and customer responses. *Journal of Hospitality & Tourism Research*, 31(2), 241-260.

- Sparks, B. A., & McColl-Kennedy, J. R. (2001). Justice strategy options for increased customer satisfaction in a services recovery setting. *Journal of Business Research*, 54(3), 209-218.
- Spencer, L. & Spencer, S. (1993). *Competence at Work: Models for Superior Performance*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Spicker, P. (2009). The nature of a public service. *International journal of public administration [online]*, 32(11), pages 970-991.
- Staats, Elmer B. (1988). Public Service and the Public Interest. *Public Administration Review*, 48(2), p 601-605.
- Stauss, B., & Friege, C. (1999). Regaining service customers: costs and benefits of regain management. *Journal of Service Research*, 1(4), 347-361.
- Stazyk, E. C. (2009, October). Crowding out intrinsic motivation? The role of performance-related pay. In *10th National Public Management Research Conference*.
- Steers, R. M., Mowday, R. T., & Shapiro, D. L. (2004). The future of work motivation theory. *Academy of management Review*, (29) 3, 379-387.
- Steen, T.P.S., Rutgers, M.R. (2011). The double-edged sword: public service motivation, the oath of office and the backlash of an instrumental approach. *Public Manag. Rev.* 13 (3), 343–361. <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.553262>.
- Stoker, G.(1998). Governance as Theory Five Propositions. *International Social Sciences Journal*, Vol. 50, No. 155, 1998, pp. 17-28. doi10.1111/1468-2451.00106.
- Stone, M. (2011). 'Literature Review on Complaints Management'. *Journal of Database Marketing & Customer Strategy Management* 18. pp.108–122.
- Sundaram, D. S., Mitra, K., & Webster, C. (1998). Word-of-mouth communications: A motivational analysis. *ACR North American Advances*.
- Swanson, S. R., & Kelley, S. W. (2001). Service recovery attributions and word-of-mouth intentions. *European Journal of Marketing*.
- The Cambridge International Dictionary.(1996).
- Tjiptono, F., dan Diana, A. (2015). *Pelanggan Puas? Tak Cukup!*. Yogyakarta: ANDI.
- Torfin, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: The argument. *Public Management Review*, 21(1), 1-11.
- Triawan. (2017). *Analisis Faktor – Faktor Yang Memengaruhi Kepuasan Konsumen Terhadap Penggunaan Jasa Listrik Pada PT.PLN (PERSERO) Cabang Balong*. Ponorogo: Universitas Muhammadiyah Ponorogo.
- Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Vandenabeele, W. 2007. Public service motivation as an element in job retention. *Paper presented at the IRSPM XI conference, Potsdam*.

- Walle, S. and Scott, Z. (2009). *The Role of Public Services in State- and Nation-building: Exploring Lessons from European History for Fragile States*. GSDRC Research Paper, Governance and Social Development Resource Centre, Birmingham.
- Weun, S., Beatty, S. E., & Jones, M. A. (2004). The impact of service failure severity on service recovery evaluations and post-recovery relationships. *Journal of services marketing*.
- Wittmer, D. (1991). Serving the people or serving for pay: Reward preferences among government, hybrid sector, and business managers. *Public Productivity & Management Review*, 14, 369-383. <http://dx.doi.org/10.2307/3380953>
- Wood, B. D., & Waterman, R. W. (1991). The dynamics of political control of the bureaucracy. *American Political Science Review*, 85(3), 801-828.
- Wright, T. A. (2003). Positive organizational behavior: An idea whose time has truly come. *Journal of Organizational behavior*, 24(4), 437-442.
- Wright, B. E., & Pandey, S. K. (2008). Public service motivation and the assumption of person—Organization fit: Testing the mediating effect of value congruence. *Administration & Society*, 40(5), 502-521.
- Yang, K., & Callahan, K. (2007). Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: Participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality. *Public administration review*, 67(2), 249-264.
- Yang, K., & Holzer, M. (2006). The performance—trust link: Implications for performance measurement. *Public administration review*, 66(1), 114-126.
- Yong, W. J., Hernandez, M. D., & Minor, M. S. (2010). Web aesthetics effects on perceived online service quality and satisfaction in an e-tail environment: The moderating role of purchase task. *Journal of Business Research*, 63(9-10), 935-942. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbusres.2009.01.016>





**A**irlangga  
**U**niversity  
**P**ress

ISBN 978-602-473-910-2



9 786024 739102