

BAB I

LATAR BELAKANG

1.1 Latar Belakang dan Rumusan Masalah

1.1.1 Latar Belakang

Pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan yang berinovasi untuk kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat. Indonesia merupakan wilayah dan memiliki beragam potensi disetiap daerahnya, perbedaan dari setiap potensi di Indonesia memerlukan penyelenggaraan pelayanan yang berbeda dan khusus disetiap daerahnya. Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan tanggung jawab dari pemerintah untuk memberikan kepuasan kepada masyarakat. Hal ini dikarenakan pelayanan publik adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kewajiban pemerintah untuk mensejahterahkan masyarakatnya. Pada saat ini pelayanan publik telah menjadi isu yang tersebar luas dan tersentral dalam perkembangan pembangunan di Indonesia.

Pembangunan kesehatan pada hakekatnya ialah bagian dari Pembangunan Nasional yang merupakan upaya bangsa Indonesia untuk mencapai kemampuan hidup sehat bagi setiap penduduk agar dapat mewujudkan derajat kesehatan yang optimal sebagai salah satu unsur kesejahteraan umum dari tujuan nasional. Pembangunan kesehatan yang telah dilaksanakan secara bertahap, telah pemeratakan dan meningkatkan mutu pelayanan kesehatan kepada masyarakat.

Demi terwujudnya derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, maka pemerintah telah menetapkan bahwa pelayanan kesehatan harus ditingkatkan mutunya. Dengan demikian, seluruh elemen yang terkait dengan pelaksanaan pelayanan kesehatan harus melakukan upaya-upaya peningkatan mutu pelayanan.

Isu pelayanan publik saat ini menjadi isu penting dalam penyedia layanan publik di Indonesia, dimana kondisi Indonesia saat ini semakin maju dalam segi ilmu dan teknologi dan kompetisi global yang semakin ketat. Pelayanan publik masih menjadi masalah besar dalam birokrasi Indonesia, banyak faktor dan ragam yang menjadi pandangan di masyarakat saat ini. Pelayanan adalah kunci keberhasilan dalam berbagai usaha atau kegiatan yang bersifat jasa. Peranannya akan lebih besar dan bersifat menentukan manakala kegiatan-kegiatan jasa di masyarakat itu terdapat kompetisi dalam usaha merebut pasar dan langganan. Demikian pula di bidang pemerintah, peranan pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah, belum dapat memenuhi harapan semua pihak sehingga diperlukan sistem manajemen untuk penyelenggaraan pelayanan umum. (Batinggi dan Badu, 2013:2).¹

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 pedoman umum pelayanan publik, standar pelayanan publik, sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur Pelayanan adalah prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

¹ http://repository.uin-suska.ac.id/13423/7/7.%20BAB%20II_2018293ADN.pdf

2. Waktu Penyelesaian adalah waktu yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan samapi dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
3. Biaya pelayan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan
4. Sarana dan Prasarana adalah penyedian sarana dan prasarana yang memadai oleh penyelenggraan pelayanan publik.
5. Kompetensi Petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan prilaku yang dibutuhkan.

Sejalan dengan hal tersebut, setidaknya ada tiga dasar signifikansi studi kebijakan publik. Yang pertama adalah kenyataan adanya tuntutan dari masyarakat yang beragam dan dengan adanya hal tersebut diperlukan suatu kajian berupa *research and development* sebelum kebijakan publik akan diterapkan.² Yang kedua adalah kemampuan bagi para pengambil keputusan terhadap penerapan kebijakan publik secara mendalam, adanya analisis terhadap kebijakan publik dan adanya penasehat yang memahami mengenai kebijakan publik saat ini. Yang ketiga adalah dengan adanya perkembangan global saat ini maka diperlukan kebijakan publik yang strategis dalam rangka menghadapi berbagai persoalan baik yang bersifat internal maupun eksternal.

²Abdal, 2015, *Kebijakan Publik (Memahami Konsep Kebijakan Publik)*. UIN Sunan Gunung Djati. Bandung.

Peraturan pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mengisyaratkan masih adanya hak dan kewenangan pemerintah pusat untuk menetapkan kebijakan tentang perencanaan nasional dalam bidang ketenagakerjaan, tetapi untuk implementasi Keselamatan dan Kesehatan Kerja di daerah, khusus yang berkaitan dengan otonomi daerah maka diperlukan peraturan daerah dalam melaksanakan perlindungan tenaga kerja khususnya dalam hal kesehatan.

Di Kabupaten Pamekasan, salah satu program layanan publik bidang kesehatan yang telah dicanangkan oleh Pemerintah Daerah adalah dengan adanya Program PCC / Pameksan *Call Care*. Pamekasan *Call Care* adalah salah satu fasilitas pelayanan publik yang menyediakan jasa pelayanan kesehatan kepada masyarakat.

Antarnews.com memuat adanya bentuk layanan publik di bidang kesehatan dan keselamatan yang dibentuk oleh Bupati Pamekasan, Baddrut Tamam, yang dikenal dengan layanan “Pamekasan *Call Care*”. Telah dijelaskan oleh Bupati Baddrut Tamam bahwa program “Pamekasan *Call Care*” ini merupakan salah satu program prioritas Pemkab Pamekasan dalam memperluas jangkauan pelayanan kesehatan bagi warga Pamekasan dalam memperluas jangkauan pelayanan kesehatan bagi warga Pamekasan melalui penyedia mobil SIGAP di 178 desa yang tersebar di 13 kecamatan di Kabupaten Pamekasan³. Melalui program PCC ini, warga yang hendak berobat ke pusat layanan kesehatan seperti puskesmas, klinik, rumah bersalin

³ Antarnews.com

atau rumah sakit, langsung bisa menghubungi nomor telepon yang telah disediakan oleh petugas operator PCC. Dalam layanan ini, petugas PCC akan menghubungi armada terdekat dari lokasi pasien untuk menjemput yang bersangkutan menuju pusat layanan kesehatan yang diinginkan oleh pasien.

Bupati sendiri menjelaskan bahwa program PCC yang baru saja beroperasi selama setahun lebih ini memang belum sempurna secara total. Oleh karena itu, program penyempurnaan layanan terus dilakukan Pemkab Pamekasan, Jawa Timur. Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Pamekasan, memperluas layanan program “Pamekasan *Call Care*/PCC” dengan cara bekerja sama dengan Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI).

Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakekatnya Negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini misalnya kebutuhan akan kesehatan, pendidikan, dan lain-lain. Berdasarkan hasil observasi awal penulis, di kabupaten Pamekasan, adanya berbagai permasalahan terkait dengan kurang efektifnya implementasi kebijakan bidang kesehatan disebabkan oleh beberapa alasan, diantaranya adalah:

1. Kurangnya jumlah dan kompetensi sumber daya manusia yang dimiliki oleh pemerintah Kabupaten Pamekasan, yakni tenaga kerja dalam bidang medis.

2. Terbatasnya aksesibilitas yang dapat dijangkau masyarakat sehingga menyebabkan terhambatnya informasi mengenai program yang dibuat oleh pemerintah.

Kedua faktor di atas merupakan alasan yang ditemukan pada terhambatnya implementasi kebijakan Pemerintah kabupaten Pamekasaan dalam bidang kesehatan.

Berdasarkan seluruh uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan pengkajian dan penelitian tentang permasalahan dimaksud yang diformulasikan dalam judul usulan penelitian sebagai berikut: “Implementasi Pelayanan Publik Bidang Kesehatan Melalui Program “Pamekasan *Call Care*” Di Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur”

1.1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Publik melalui Program “Pamekasan *Call Care*” di Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur?
2. Apa saja kendala dalam implementasi program “Pamekasan *Call Care*” di Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur?

1.2 Tujuan Penelitian

Berdasarkan tinjauan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui implementasi Implementasi Kebijakan Publik Bidang Kesehatan Kerja melalui Program “Pamekasan *Call Care*” di Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur
2. Untuk mengukur tingkat keberhasilan program “Pamekasan *Call Care*” sebagai bentuk dari kebijakan publik bidang kesehatan di Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur.
3. Untuk mengetahui kendala dalam implementasi program “Pamekasan *Call Care*” di Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur.

1.3 Manfaat Penelitian

Manfaat dalam penelitian diharapkan dapat menjadi masukan bagi dinas terkait maupun pemerintah Kabupaten Pamekasan untuk menyempurnakan proses formulasi kebijakan perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja, maupun dalam merancang strategi implementasi kebijakan di daerah, sehingga dapat menjadi model implementasi kebijakan yang dapat dicontoh oleh pemerintah kota atau daerah lain di Indonesia.

1.4 Kerangka Konseptual

1.4.1 Kebijakan Publik

1.4.1.1 Definisi Kebijakan Publik

Terminologi kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat.⁴ Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.⁵

Pengertian kebijakan publik lainnya juga diungkapkan oleh Anderson yang menyatakan kebijakan publik sebagai *a purposive course of action followed by an actor on set an actors in dealing with a problem or matter of concern* atau sebagai tindakan yang memiliki tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah.⁶ Michael E. Porter menjelaskan bahwa keunggulan kompetitif dari setiap negara ditentukan oleh seberapa mampu negara tersebut mampu menciptakan lingkungan yang

⁴<https://eprints.uny.ac.id/8530/3/BAB%20%20-%2007401241045.pdf> (diakses pada 30 Januari 2022)

⁵D. Lasswell, Harold., & Kaplan, Abraham. (1970). *Power and Society*. New. Haven: Yale University Press.

⁶E. Porter, Michael, (1993). *"Keunggulan Bersaing: Menciptakan dan. Mempertahankan Kinerja Unggul"*, PT. Gramedia, Jakarta.

menumbuhkan daya saing dari setiap aktor di dalamnya.⁷Dalam konteks persaingan global, maka tugas sektor publik adalah membangun lingkungan yang memungkinkan setiap pelaku pembangunan mampu mengembangkan diri menjadi pelaku-pelaku yang kompetitif. Lingkungan ini hanya dapat diciptakan secara efektif oleh adanya kebijakan publik. Karena itu, kebijakan publik terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola ketergantungan. Dari uraian di atas kebijakan publik dapat diartikan sebagai manajemen pencapaian tujuan nasional. Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik yaitu:

1. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional.
2. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh ⁸.

Berdasarkan karakteristik yang disebutkan di atas bukan berarti bahwa kebijakan publik juga mudah dibuat, mudah dilaksanakan, dan mudah dikendalikan, karena kebijakan publik sangat erat kaitannya dengan faktor politik yang esensinya adalah *art of the possibility*. Lebih lanjut Anderson menyebutkan bahwa terdapat beberapa implikasi dari adanya pengertian tentang kebijakan negara, yaitu:

⁷*ibid*

⁸Nugroho, Riant Dwijodijoto. 2003, *Partai Politik dan Kebijakan Publik*, Pustaka. Pelajar, Yogyakarta.

1. Bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada tujuan;
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah;
3. Bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan sesuatu;
4. Bahwa kebijakan publik itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5. Bahwa kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang penting didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa.

Menurut Bromley terdapat 3 (tiga) level sehubungan dengan proses perubahan kelembagaan yaitu level kebijakan (*policy level*), level organisasional (*organizational level*), dan level operasional (*operational level*).⁹

Dalam suatu negara demokrasi, adanya level kebijakan ini selalu ditandai dengan adanya badan legislatif dan badan hukum, sementara adanya level organisasional ditandai dengan adanya badan eksekutif. Pada level ini, biasanya

⁹*Ibid*

keputusan-keputusan mengenai tata kehidupan yang diharapkan senantiasa dimusyawarahkan dan dirumuskan.

Pada tahap implementasinya, aspirasi semacam ini akan tercapai sejalan dengan perkembangan lembaga dan perkembangan peraturan dari perundang-undangan itu sendiri. Menurut Iskandar, peraturan perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk konkrit dari kebijakan publik.¹⁰

Kebijakan publik seperti peraturan perundang-undangan dapat dikategorikan sebagai barang-barang publik (*public goods*).

Adapun ciri peraturan perundang-undangan sebagai *public goods* menurut Sudarsono di antaranya¹¹:

1. Peraturan perundangan (*rule*) bersifat bertingkat-tingkat sesuai dengan hierarki proses kebijakan.
2. Proses kebijakan pada level kebijakan akan menghasilkan institutional arrangement seperti Undang-undang. Undang-undang ini kemudian akan diterjemahkan oleh proses kebijakan pada level organisasi yang akan menghasilkan institutional arrangement yang tingkatannya lebih rendah seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden (Kepres), atau Keputusan Menteri (Kepmen). Selanjutnya institutional arrangements ini akan

¹⁰Iskandar, 2009, Metodologi Penelitian Kualitatif, Gaung Persada (GP. Press). Jakarta.

¹¹*ibid*

diterjemahkan oleh kebijakan di level operasional sehingga mempengaruhi pola hasil instruksi (*pattern of instruction outcome*) dari kebijakan tertentu”

Dari gambaran proses kebijakan di atas, maka dapat disimpulkan demikian besarnya implikasi level kebijakan terhadap pola interaksi di tingkat bawah. Karena itu Sudarsono menyatakan bahwa kebijakan publik sebagai salah satu sumber perubahan atau pembaharuan kelembagaan (*institutional change*) dalam masyarakat). Peraturan perundangan (*rule*) sebagai barang publik (*public good*) dipandang sebagai suatu hal yang menyangkut kepentingan publik (*public interest*), walaupun menurut Barzeley jika dipandang dari perspektif kepentingan publik dalam banyak hal pemerintah seringkali gagal mewujudkan hasil yang diinginkan). Kondisi demikian menurut Sudarsono disebabkan oleh ciri lain dari rule yang sifatnya tidak lengkap (*incompleteness*) yang tidak terlepas dari faktor keterbatasan manusia dalam mengantisipasi masalah di masa yang akan datang. Kondisi seperti itulah yang kemudian mengharuskan rule harus terus mengalami perbaikan dan penyempurnaan.¹²

Apabila rule sebagai barang publik sudah dipandang kurang sesuai dengan kepentingan publik, maka sesuai hierarki proses kebijakan di atas maka rule harus senantiasa direvisi, diperbaharui, dan diserasikan dengan perkembangan lingkungan. Sesuai tidaknya sesuatu kebijakan publik dalam bentuk *rule* dengan kepentingan

¹²A.G. Sudarsono, 2005, Analisis Kebijakan Publik, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

publik akan sangat tergantung kepada penilaian hasil masyarakat (results citizen value).¹³

Menurut Smith di negara-negara dunia ketiga implementasi kebijakan publik justru merupakan batu sandungan terberat dan serius bagi efektivitas pelaksanaan kebijakan pembangunan di bidang sosial dan ekonomi. Salah satu hambatannya menurut Solichin adalah birokrasi pemerintahan belum merupakan kesatuan yang efektif, efisien, dan berorientasi kepada tujuan. Oleh karena itu, untuk memperoleh pemahaman tentang implementasi kebijakan publik, seharusnya tidak hanya menyoroti perilaku dari lembaga administrasi publik atau benda-benda publik yang bertanggung jawab atas sesuatu program dan pelaksanaannya, namun juga perlu mencermati berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung tau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku yang terlibat dalam suatu program dari keluarnya suatu kebijakan public.¹⁴

Untuk dapat lebih memperjelas keterkaitan antara sebuah kebijakan dengan implementasi dan evaluasi kebijakan publik, berikut ini digambarkan siklus skematik dari kebijakan publik. Perumusan Kebijakan Publik Menurut Cleaves, implementasi kebijakan dianggap sebagai a process of moving to ward a policy objective by mean

¹³*ibid*

¹⁴bdul Wahab, Solichin, Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara: Bumi Aksara, Jakarta, 2004

administrative and political steps atau suatu proses tindakan administrasi dan politik.¹⁵

Oleh karena itu, Grindle menambahkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya bukan hanya sekedar berkaitan dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu juga berkaitan dengan masalah konflik dan keputusan dari siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan¹⁶.

Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, dalam bentuk undang-undang atau dapat pula dalam bentuk keputusan-keputusan atau perintah-perintah yang sudah secara lebih tegas mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi dan menyebutkan secara jelas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai.

Bahkan Mazmanian dan Sabastier menambahkan bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan publik adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Berdasarkan deskripsi di atas, maka secara garis besar fungsi implementasi kebijakan publik adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaransasaran kebijakan publik dapat dicapai

¹⁵Mosse, Julia Cleves. 2003. *Gender dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka. Pelajar

¹⁶*ibid*

atau diwujudkan sebagai hasil akhir (outcome) kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah¹⁷.

1.4.1.2 Konsep Efektivitas Kebijakan Publik

Sangat sulit untuk menetapkan definisi keefektifan secara tunggal, karena konsep keefektifan dapat ditinjau dari berbagai perspektif yang berbeda. Setiap jenis atau tahapan proses kegiatan dalam suatu organisasi dapat memberikan pandangan yang berbeda-beda mengenai keefektifan. Hal tersebut dapat dilihat seperti di bawah ini :

1. Keefektifan organisasi diartikan sebagai pencapaian sasaran-sasaran dari usaha kooperatif. Seperti dikemukakan oleh Barnard (1938:55) : “ *What we mean by effectiveness ... is the accomplishment of recognized objectives of cooperative effort. The degree of accomplishment indicated the degree of effectiveness*”.
2. Keefektifan organisasi diukur dari sejauh mana ia mencapai tujuan dengan nilai-nilai organisasi yang ada (Etzioni, 1964:18).
3. Diukur dari sejauhmana mencapai tujuan organisasi dari tingkat kelayakannya. (Steers, 1985: 5).
4. Keefektifan berdasarkan tiga pendekatan yang berbeda yaitu pendekatan tujuan, pendekatan teori sistem dan pendekatan *multiple constituency*. (Gibson, 1996: 38-48).

¹⁷ Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier. 1983 *Implementation and Public Policy.*, USA, Scott Foresman and Company.

5. Keefektifan organisasi ditinjau dari kemampuan organisasi untuk mengeksploitasi lingkungannya, yaitu untuk mengambil sumber daya yang langka dan bernilai untuk mencapai tujuan organisasi.

Hal tersebut seperti dikemukakan oleh Seashare dan Yuchtman dalam Katz dan Kahn (1966:226) : *“as the ability of an organization to exploit its environment in the acquisition of scarce of valued resources to sustain its functioning”*.

6. Keefektifan organisasi dipandang sebagai karakteristik struktural dari masing-masing organisasi untuk mencapai keseimbangan tugas dan lingkungannya. Seperti dikemukakan oleh Lawrence dan Lorsch dalam Wexley dan Yulk (1984:289) : *“the less effective firms in each case had structural characteristic that were in appropriate in many ways for their respective tasks and environment”*.

7. Ukuran keefektifan bagi suatu organisasi pemerintah dapat dilihat dari sejauh mana organisasi pemerintah dapat mencapai tujuan publik yang diinginkan, memenuhi keinginan-keinginan masyarakat dan pelayanan prima. Seperti dikemukakan oleh Epstein (1988:11) : *“Effectiveness measurement is a method for examining how well a government is meeting the public purposes it is intended to fulfill. Put another way, effectiveness refers to the degree to which services are responsive to the needs and desires of the community”*.¹⁸

¹⁸*ibid*

Dengan luasnya makna keefektifan seperti diatas, maka diperlukan ukuran-ukuran yang lebih operasional. Sehingga Epstein (1988:13) mengusulkan 4 (empat) macam ukuran keefektifan sebagai berikut :

1. *Measures of community conditions are important measure of effectiveness as they are the most explicit measure of community needs. These are generally the effectiveness measures that are least. Controllable by local services, so it is important to supplement then with other, more controllable measures of effectiveness.*
2. *Measures of service accomplishment can be more directly lied to a specific service program than can general community conditions.*
3. *Measures of citizen or client satisfaction and perceptions cover satisfaction with public service and perception of community conditions on the part of citizens in general, or specific clients or target group of particular programs.*
4. *Measures of the unintended adverse impact of a services create needs or problem that might not otherwise exist, or unintentionally aggravate existing problems¹⁹.*

Selain dari perspektif tujuan, maka keefektifan juga dapat dilihat dengan menggunakan model dari perspektif sistem. Hal ini dikemukakan oleh Georgopolous dan Tannenbaum dalam Etzioni (1969: 81) sebagai berikut :

For theoritical resources, however it is preferable to look at the concept of organizational effectiveness from the point of view of the system itself of the total

¹⁹Epstein,J.L. & Sheldon. (2002). Present and accaunted for : improving student attendance through family and comunity involvement. *The Journal of Educational Research*, hal. 308-318.

*organization in question rather than from stand point as some its parts to the larger society*²⁰.

Pendekatan teori sistem menekankan pada elemen dasar organisasi, yaitu input-proses-output, serta pengaruh-pengaruh lingkungan yang diadaptasi. Terdapat perbedaan yang cukup mendasar untuk mengukur tingkat keefektifan organisasi pemerintah dengan organisasi usaha. Ukuran keefektifan dalam organisasi publik tidak hanya berdasarkan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, tetapi melibatkan berbagai kriteria lain yang sangat spesifik. Salah satu ukuran keefektifan bisa dilihat dari karakteristik paradigma administrasi negara baru menurut Frederickson dalam Bellone (1980: 46-49), dimana nilai-nilai yang akan dimaksimumkan dalam administrasi negara baru adalah :

1. Daya tanggap (*responsiveness*) dari pemerintah lebih meningkat terhadap masalah dan keinginan masyarakat.
2. Lebih meningkatnya peluang bagi para pegawai dan warga negara untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan (*worker and citizen participation in decision making*).
3. Lebih diperhatikannya azas keadilan sosial (*social equity*) baik dalam penghasilan maupun distribusi hasil pembangunan dan kesamaan pelayanan.
4. Memperluas peluang bagi warga negara dalam memilih pelayanan yang diharapkannya (*citizen choice*), sehingga mengurangi monopoli pelayanan oleh pemerintah.

²⁰Amitai, Etzioni, 1969, Organisasi-Organisasi Modern, UI Press, Jakarta.

5. Meningkatnya tanggungjawab administrasi terhadap keefektifan program
(*administrative responsibility for program effectiveness*)²¹

Sedangkan mengenai kriteria keefektifan dalam implementasi kebijakan publik Mazmanian dan Sabatier mengemukakan empat kriteria yaitu:

1. kesiediaan kelompok sasaran untuk mematuhi output kebijakan
2. Dampak berupa persepsi dari kelompok sasaran,
3. Dampak nyata output kebijakan
4. Upaya revisi terhadap kebijakan.

Berdasarkan dampak nyata output kebijakan dapat diukur dari berbagai indikator misalnya: (1) perubahan perilaku yang diharapkan, (2) tercapainya suatu keadaan tertentu. Persepsi seseorang mengenai dampak kebijakan merupakan fungsi dari dampak nyata yang diwarnai dengan nilai-nilai orang yang mempersepsinya. Roger Brown (1994) mengemukakan teori disonansi kognitif, yaitu bilamana seseorang tidak sepakat terhadap dampak suatu kebijakan, maka ia akan memandang : (1) dampak tersebut tidak sejalan dengan tujuan kebijakan; (2) kebijakan tersebut merupakan sesuatu yang tidak sah, dan (3) mempertanyakan keabsahan data (validitas dari dampak tersebut).²²

²¹Frederickson, G. H., 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jessey Bass Publishers

²² Brown, David, 1994, *The State and Ethnic Politics in South East Asia*, New York: Routledge

1.4.2 Konsep Pelayanan Publik

1.4.2.1 Pengertian Pelayanan Publik

Manusia dalam memenuhi kebutuhannya, tentunya memerlukan pelayanan dari orang lain. Oleh karena itu, pelayanan mempunyai peranan yang penting dalam kehidupan manusia. Kegiatan pelayanan publik diharapkan pada terselenggaranya pelayanan untuk memenuhi kepentingan umum atau kepentingan perorangan, melalui cara-cara yang tepat dan memuaskan pihak yang dilayani. Supaya pelayanan publik berhasil baik unsur pelaku sangat menentukan, pelaku dapat berbentuk badan atau organisasi yang bertanggungjawab atas terselenggaranya pelayanan dan manusia sebagai pegawai. Menurut Moenir (2000: 17), “pelayanan publik adalah proses memenuhi kebutuhan melalui aktivitas orang lain.” Layanan yang diperlukan manusia pada dasarnya terbagi atas 2 jenis, yaitu layanan fisik yang sifatnya pribadi serta layanan administratif yang diberikan orang lain selaku anggota organisasi (organisasi massa atau organisasi negara).²³

Lijan Poltak Sinambela (2008:5) mengatakan “pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.” Pendapat lain juga dikemukakan oleh Ratminto (2006:2) yang mengemukakan bahwa : Pelayanan publik adalah suatu aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan

²³Lijan Poltak Sinambela. (2008). Reformasi Pelayanan Publik. Jakarta : Bumi Aksara.

karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/ pelanggan.²⁴

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yaitu, “Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Menurut Undang Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yaitu : Pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan dalam rangka pengaturan, pembinaan, bimbingan, penyediaan fasilitas, jasa dan lainnya yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan kepada masyarakat sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat yang melibatkan orang lain atau peralatan lain yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan.

1.4.2.2 Unsur-unsur Pelayanan

Terselenggaranya pelayanan publik tidak lepas dari unsur-unsur yang mendukungnya. Unsur-unsur pelayanan publik tidak dapat ipisahkan satu dengan yang lainnya karena dari unsur- unsur tersebut akan membentuk proses kegiatan

²⁴Ratminto. (2006). Manajemen Pelayanan. Yogyakarta : Pustaka Pelajar

(*activity*). Proses kegiatan tersebut akan menunjukkan baik buruknya pelayanan publik yang terselenggara. Baik buruknya pelayanan publik akan mempengaruhi tingkat kepuasan pengguna pelayanan publik tersebut.

Menurut Moenir (2008: 168), “unsur-unsur pelayanan publik yaitu tugas layanan, sistem atau prosedur layanan, kegiatan pelayanan, dan pelaksanaan pelayanan.” Tugas layanan adalah dalam pelayanan harus memberikan pelayanan sesuai dengan tugas yang diterima untuk melayani semua kepentingan masyarakat²⁵. Sistem atau prosedur layanan yaitu dalam pelayanan perlu adanya sistem informasi, prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan. Kegiatan pelayanan yaitu dalam pelayanan kegiatan yang ditujukan kepada masyarakat harus bisa sepenuhnya memenuhi kebutuhan tanpa adanya diskriminasi.

Pelaksanaan pelayanan adalah pemerintah sebagai pelaksana pelayanan semaksimal mungkin mengatur dan merencanakan program secara matang agar proses pelayanan menghasilkan struktur pelayanan yang mudah, cepat, tidak berbelit-belit dan mudah dipahami masyarakat.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, bahwa di dalam memberikan pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

²⁵Moenir. (2008). Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia. Jakarta : Bina Aksara.

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundangan-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitas
3. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
4. Apabila pelayanan umum yang oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa ada empat unsur pelayanan publik, yaitu tugas layanan, sistem atau prosedur pelayanan, kegiatan pelayanan dan pelaksanaan pelayanan.

1.4.2.3 Azas dan Tujuan Pelayanan

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan salah satu isi dari Undang- undang Nomor 25 Tahun 2009. Membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus

dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik. Berdasarkan hal tersebut maka diselenggarakannya azas-azas pelayanan publik antara lain seperti yang tercantum berdasarkan Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yaitu, kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, profesional, partisipatif, tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas, ketepatan waktu dan kecepatan, serta mudah dan terjangkau.

1. Kepentingan Umum

Mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

2. Kepastian Hukum Mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, keputusan dan keadilan dalam setiap penyelenggaraan negara.

3. Kesamaan Hak

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

4. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

5. Profesional

Mengutamakan keahlian yang berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6. Partisipatif Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
7. Tidak Diskriminatif
Tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
8. Keterbukaan
Harus membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif.
9. Akuntabilitas
Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan masyarakat umum.
10. Fasilitas
Penyediaan fasilitas dan sarana prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
11. Ketepatan Waktu dan Kecepatan
Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang ditentukan.
12. Mudah dan Terjangkau
Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan dan kenyamanan yang memadai termasuk penyedia sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

Tujuan dari Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik antara lain:

1. Agar batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggungjawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan public
2. Terwujudnya penyelenggaraan pelayanan publik yang layak
3. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan
4. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sedangkan azas-azas pelayanan public.

Menurut Lijan Poltak Sinambela (2008:6) antara lain, transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, serta keseimbangan hak dan kewajiban

1. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan.
3. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima
4. Partisipatif, yakni pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan public

5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima²⁶

Instansi yang melakukan pelayanan publik dapat mengembangkan pola penyelenggaraan pelayanannya sendiri dalam rangka upaya menemukan dan menciptakan inovasi peningkatan pelayanan publik. Pengembangan pola penyelenggaraan pelayanan publik dimaksud mengikuti azas dan tujuan penyelenggaraan pelayanan publik. Penyusunan azas dan tujuan pelayanan publik tersebut dipakai sebagai pedoman dalam pelayanan publik oleh instansi pemerintah dan dapat dijadikan indikator terhadap kualitas pelayanan yang telah diberikan untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa azas-azas pelayanan publik tercermin dari transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, serta keseimbangan hak dan kewajiban.

1.4.2.4 Prinsip dan Standar Pelayanan Publik

Prinsip dan standar pelayanan merupakan pegangan dalam mendukung jalannya kegiatan. Selain sebagai pegangan dalam mendukung jalannya pelayanan, prinsip dan standar pelayanan publik juga sangat berpengaruh terhadap baik buruknya

²⁶*Lijan PoltakSinambela. (2008). Reformasi Pelayanan Publik. Jakarta : Bumi Aksara.*

kualitas pelayanan itu sendiri. Mengetahui baik buruknya kualitas pelayanan akan mempengaruhi seberapa banyak pengguna pelayanan publik tersebut. Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pelayanan publik memiliki beberapa prinsip pelayanan, Beberapa prinsip tersebut yaitu:

1. Kesederhanaan Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan.
2. Kejelasan Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik, unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
3. Kepastian waktu Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang ditentukan.
4. Akurasi Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
5. Keamanan Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. Tanggung jawab Pimpinan penyelenggaraan pelayanan publik bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana Tersedianya sarana dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyedia sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

8. Kemudahan akses Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai termasuk penyedia sarana teknologi telekomunikasi dan informatika. i
9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
10. Kenyamanan Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, dan lain-lain.

Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. “Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan.” (Kep. MENPAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003).

Standar pelayanan menurut menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003, meliputi:

1. Prosedur pelayanan Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan
2. Waktu penyelesaian Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan
3. Biaya pelayanan Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

4. Produk pelayanan Hasil pelayanan yang diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan
5. Sarana dan prasarana Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan bahwa penyusunan prinsip dan standar pelayanan publik tersebut dipakai sebagai pedoman dalam pelayanan publik oleh instansi pemerintah dan dapat dijadikan indikator penilaian terhadap kualitas pelayanan yang telah diberikan. Adanya standar dalam kegiatan pelayanan publik ini diharapkan masyarakat bisa mendapat pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan proses yang memuaskan serta tidak menyulitkan masyarakat sebagai pengguna pelayanan

Standar pelayanan publik tersebut tidak semuanya digunakan sebagai indikator pengukuran pelaksanaan pelayanan publik di Puskesmas Moyudan karena ada hal yang dinilai sudah jelas dan tidak perlu untuk dilakukan penelitian. Dua hal tersebut diantaranya produk pelayanan dan kompetensi petugas pemberi pelayanan.

1.4.2.5 Jenis-jenis Pelayanan Publik

Timbulnya pelayanan umum atau publik dikarenakan adanya kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam-macam bentuknya sehingga kegiatan pelayanan publik yang dilakukan juga ada beberapa macam. Berdasarkan Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik dikelompokkan dalam beberapa jenis yang didasarkan pada ciri-ciri dan sifat-sifat kegiatan dalam proses pelayanan serta produk pelayanan yang dihasilkan. Berdasarkan keputusan MENPAN No. 63/ KEP/ M. PAN/ 7/ 2003 kegiatan pelayanan umum atau publik antara lain:

1. Pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan atau Penguasaan Tanah dan sebagainya.
2. Pelayanan barang , yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.

3. Pelayanan jasa , yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

1.4.2.6 Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Kegiatan pelayanan diselenggarakan oleh instansi pemerintah. Instansi pemerintah merupakan sebuah kolektif meliputi satuan kerja atau satuan organisasi kementerian, departemen, lembaga, pemerintah non departemen, kesekretariatan lembaga tertinggi dan tinggi negara, dan instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah.

Sebagai penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah, dan badan hukum. Kegiatan pelayanan publik atau pelayanan umum yang biasanya menempel di tubuh lembaga pemerintah dinilai kurang dapat memenuhi tugasnya sesuai dengan harapan masyarakat sebagai konsumen mereka. Salah satu yang dianggap biang keladi adalah bentuk orang birokrasi.

Max Weber yang dikutip oleh Lijan Poltak Sinambela (2008:53) mendefinisikan “ birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hierarki, spesialisasi peran, dan tingkat kompetensi yang tinggi ditunjukkan oleh para pejabat.” Adanya otonomi daerah, diharapkan memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan terhadap masyarakat. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur

birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam memberikan dan meningkatkan kualitas pelayanan.²⁷

1.4.3 *Good Governance*

1.4.3.1 Pengertian *Good Governance*

Governance diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu actor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas.

Governance menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.²⁸ Dapat dikatakan bahwa *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and

²⁷Lijan Poltak Sinambela. (2008). Reformasi Pelayanan Publik. Jakarta : Bumi Aksara.

²⁸Sumarto Hetifa Sj, Inovasi, Partisipasi dan *Good Governance*, (Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hal 1-2 <http://digilib.uinsby.ac.id/9402/5/Bab%202.pdf>, 3 Mei 2022

political frame work bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Padahal, selama ini birokrasi di daerah dianggap tidak kompeten.

Dalam kondisi demikian, pemerintah daerah selalu diragukan kapasitasnya dalam menjalankan desentralisasi. Di sisi lain mereka juga harus mereformasi diri dari pemerintahan yang korupsi menjadi pemerintahan yang bersih dan transparan.

1.4.3.2 Ciri-Ciri *Good Governance*

Dalam dokumen kebijakan *United Nation Development Programme* (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri good governance yaitu:

1. Mengikut sertakan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil.
2. Menjamin adanya supremasi hukum.
3. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsesus masyarakat
4. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.²⁹

Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis saat ini adalah pemerintahan yang menekankan pada pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara komunitas. Yang artinya, proses

²⁹*Ibid.*, hal 3

pengambilan keputusan bersifat hirarki berubah menjadi pengambilan keputusan dengan adil seluruh stakeholder.

1.4.3.3 Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Negara dengan birokrasi pemerintahan dituntut untuk merubah pola pelayanan diri birokratis elitis menjadi birokrasi populis. Dimana sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara dan birokrasi pemerintah pun harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya yang ada. Penerapan cita *good governance* pada akhirnya mensyaratkan keterlibatan organisasi masyarakatan sebagai kekuatan penyeimbang Negara. Namun cita *good governance* kini sudah menjadi bagian sangat serius dalam wacana pengembangan paradigma birokrasi dan pembangunan kedepan. Karena peranan implementasi dari prinsip *good governance* adalah untuk memberikan mekanisme dan pedoman dalam memberikan keseimbangan bagi para *stakeholders* dalam memenuhi kepentingannya masing-masing.

Dari berbagai hasil yang dikaji Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyimpulkan ada sembilan aspek fundamental dalam perwujudan *good governance*, yaitu:³⁰

³⁰Dede Rosyada Dkk, Demokrasi, Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2000), hal 182 <http://digilib.uinsby.ac.id/9402/5/Bab%202.pdf> , 3 Mei 2022

1. Partisipasi (*Participation*)

Partisipasi antara masyarakat khususnya orang tua terhadap anak-anak mereka dalam proses pendidikan sangatlah dibutuhkan. Karena partisipasi orang tua, pendidik (guru) ataupun supervisor tidak akan mampu bisa mengatasinya. Apalagi melihat dunia sekarang yang semakin rusak yang mana akan membawa pengaruh terhadap anak-anak mereka jika tidak ada pengawasan dari orang tua mereka.

2. Penegakan hukum (*Rule of Law*)

Dalam pelaksanaan tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya. Aturan-aturan itu berikut sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhi. Aturan-aturan tersebut dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan, melainkan untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan fungsi-fungsi pendidikan dengan seoptimal mungkin.

3. Transparansi (*Transparency*)

Persoalan pada saat ini adalah kurangnya keterbukaan supervisor kepada para staf-stafnya atas segala hal yang terjadi, dimana salah satu dapat menimbulkan percekocokan antara satu pihak dengan pihak yang lain, sebab manajemen yang kurang transparan. Apalagi harus lebih transparan di berbagai aspek baik di bidang kebijakan, baik di bidang keuangan ataupun bidang-bidang lainnya untuk memajukan kualitas dalam pendidikan.

4. Responsif (*Responsiveness*)

Salah satu untuk menuju cita *good governance* adalah responsif, yakni supervisor yang peka, tanggap terhadap persoalan-persoalan yang terjadi di lembaga pendidikan, atasan juga harus bisa memahami kebutuhan masyarakatnya, jangan sampai supervisor menunggu staf-staf menyampaikan keinginan-keinginannya. Supervisor harus bisa menganalisa kebutuhankebutuhan mereka, sehingga bisa membuat suatu kebijakan yang strategis guna kepentingan kepentingan bersama.

5. Konsensus (*Consensus Orientation*)

Aspek fundamental untuk cita *good governance* adalah perhatian supervisor dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pengambilan keputusan secara konsensus, di mana pengambilan keputusan dalam suatu lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama (pencapaian mufakat). Dalam pengambilan keputusan harus dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak juga dapat menarik komitmen komponen-komponen yang ada di lembaga. Sehingga keputusan itu memiliki kekuatan dalam pengambilan keputusan.

6. Kesetaraan dan keadilan (*Equity*)

Asas kesetaraan dan keadilan ini harus dijunjung tinggi oleh supervisor dan para staf-staf didalam perlakuannya, di mana dalam suatu lembaga pendidikan yang plural baik segi etnik, agama dan budaya akan selalu memicu segala permasalahan yang timbul.

Proses pengelolaan supervisor yang baik itu harus memberikan peluang, jujur dan adil. Sehingga tidak ada seorang pun atau para staf yang teraniaya dan tidak memperoleh apa yang menjadi haknya.

7. Efektifitas dan efisien

Efektifitas dan efisien disini berdaya guna dan berhasil guna, efektifitas diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau besarnya kepentingan dari berbagai kelompok. Sedangkan efisien dapat diukur dengan rasionalitas untuk memenuhi kebutuhan yang ada di lembaga. Di mana efektifitas dan efisien dalam proses pendidikan, akan mampu memberikan kualitas yang memuaskan.

8. Akuntabilitas

Asa akuntabilitas berarti pertanggung jawaban supervisor terhadap staf-stafnya, sebab diberikan wewenang dari pemerintah untuk mengurus beberapa urusan dan kepentingan yang ada di lembaga. Setiap supervisor harus mempertanggung jawabkan atas semua kebijakan, perbuatan maupun netralitas sikap-sikap selama bertugas di lembaga.

9. Visi Strategi (*Strategic Vision*)

Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategi untuk menghadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang mungkin menjadi perangkat bagi supervisor dalam membuat kebijakan-kebijakan.³¹

³¹*Ibid.*, hal 182

Terjadinya perbaikan terhadap kebijakan yang dilaksanakan harus dipandang sebagai titik kulminasi dari proses implementasi (Abdul Wahab,1997:108). Karena upaya perubahan pada dasarnya merupakan fungsi dari persepsi terhadap kegiatan badan pelaksana dimasa lalu, terjadinya perubahan-perubahan dikalangan masyarakat (termasuk kondisi sosial, ekonomi dan politik), serta perubahan posisi strategis lembaga-lembaga atasan dari badan pelaksana.³²

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Menurut Sugiyono (2017:2), metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Berdasarkan hal tersebut terdapat empat kunci yang perlu diperhatikan yaitu, cara ilmiah, data, tujuan, dan kegunaan. Cara ilmiah berarti kegiatan penelitian itu didasarkan pada ciri-ciri keilmuan, yaitu rasional, empiris, dan sistematis. Rasional berarti kegiatan penelitian itu dilakukan dengan cara-cara yang masuk akal, sehingga terjangkau oleh penalaran manusia. Empiris berarti cara-cara yang dilakukan itu dapat diamati oleh indera manusia, sehingga orang lain dapat mengamati dan mengetahui cara-cara yang digunakan. Sistematis artinya, proses yang digunakan dalam penelitian itu menggunakan langkah-langkah tertentu yang bersifat logis.³³

³²Abdul Wahab, Solichin. 2004. Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara

³³Sugiyono.2017. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif,. Bandung: Alfabeta.

Penelitian ini menggunakan rancangan kuasi eksperimen dengan metode Kualitatif yang disajikan secara eksploratif. Alasan pemilihan metode kualitatif karena dengan data kualitatif dapat mengikuti dan memahami alur peristiwa secara kronologis, menilai sebab akibat Isu Kebijakan Publik tentang Kesehatan dan Keselamatan Kerja.

1.5.2 Pendekatan Waktu Pengumpulan Data

Pendekatan waktu yang dilaksanakan di dalam penelitian ini dilakukan dalam satu waktu jadwal yang pasti sesuai dengan jadwal penelitian (Cross Sectional).

1.5.2 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data primer dalam penelitian ini dilakukan melalui kuesioner dengan teknik wawancara dengan informan atau narasumber. Sedangkan untuk pengumpulan data sekunder dilakukan dengan studi referensi maupun dokumen-dokumen yang menyangkut Program Pamekasan *Call Center*.

1.5.3 Responden/Sampel Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan teknik sampling non probability sampling dengan menggunakan purposive sampling yaitu orang yang dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan, atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi objek atau situasi sosial yang diteliti. Purposive sampling disebut juga sampel bertujuan yang digunakan untuk menarik sampel, karena alasan-alasan bahwa sampel tersebut telah diketahui

sifatsifatnya. Purposive sampel ini merupakan teknik penarikan sampel yang berdasarkan penilaian atau tujuan-tujuan yang dilakukan oleh peneliti, tujuan itu biasanya bersifat khusus.

1.5.4 Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Teknik pengolahan data di dalam penelitian ini yaitu melalui teknik analisis data kualitatif, dengan melakukan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Analisis utama penelitian ini adalah triangulasi yang merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu dan *Conten Analysis* yaitu suatu teknik untuk mengambil kesimpulan dengan mengidentifikasi karakteristik-karakteristik khusus suatu pesan secara objektif dan sistematis. Pada penelitian ini menggunakan conten analysis dengan model interaktif sebagai berikut:

1. Reduksi data

Reduksi data merupakan bentuk analisis yang merangkum, menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, serta memilih hal-hal yang pokok. Data yang diperoleh dilapangan jumlahnya cukup banyak untuk perlu dicatat secara teliti dan rinci. Seperti telah dikemukakan semakin lama peneliti kelapangan, maka jumlah data akan semakin banyak, kompleks dan rumit. Untuk diperlukan analisis data melalui reduksi data

2. Menyajikan data

Data disajikan dalam bentuk naratif dan grafikal sesuai dengan variabel penelitian dan diperkuat oleh dokumentasi.

3. Menarik Kesimpulan

Yakni menyimpulkan hasil penelitian dengan membandingkan pertanyaan Penelitian dengan hasil penelitian.