

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA.

2.1. Pengertian Pelayanan Publik

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

Menurut kamus Bahasa Indonesia, pelayanan memiliki tiga makna, (1) perihal atau cara melayani; (2) usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang); (3) kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa (<http://kamusbahasaIndonesia.org/pelayanan>). Pengertian pelayanan (*service*) menurut American Marketing Association, seperti dikutip oleh Donald (1982:22) bahwa pelayanan pada dasarnya adalah merupakan kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik.

Sedangkan menurut Lovelock (1991:7) service adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami. Artinya service merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dirasakan oleh penerima layanan. Secara etimologis, pelayanan berasal dari kata layan yang berarti membantu menyiapkan/mengurus apa-apa yang diperlukan seseorang, kemudian pelayanan dapat diartikan sebagai: perihal/cara melayani; servis/jasa; sehubungan dengan jual beli barang atau jasa (Poerwadarminta,1995:571). Dari uraian tersebut, maka pelayanan dapat diartikan sebagai aktifitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak kepada pihak lain.

Istilah lain yang sejenis dengan pelayanan itu adalah pengabdian dan pengayoman. Dari seorang administrator diharapkan akan tercermin sifat-sifat memberikan pelayanan publik, pengabdian kepada kepentingan umum dan memberikan pengayoman kepada masyarakat lemah dan kecil. Administrator lebih menekankan pada mendahulukan kepentingan masyarakat/umum dan memberikan servis kepada masyarakat ketimbang kepentingan sendiri (Thoha, 1991:176-177).

Berdasarkan Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 definisi dari pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dipusat, didaerah dan dilingkungan badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Bab I

Pasal 1 Ayat 1 UU Nomor 25 Tahun 2009, yang dimaksud 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.

Mengikuti defenisi diatas, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefenisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah dipusat, didaerah dan dilingkungan badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Ratminto dan Atik Septi Winarsih, 2007:4-5). Pelayanan umum atau pelayanan publik menurut Sadu Wasistiono (2001:51-52) adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Menurut departemen dalam negeri (pengembangan kelembagaan pelayanan terpadu satu pintu, 2004) bahwa pelayanan publik adalah pelayanan umum dan defenisi pelayanan umum adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal tercipta kepuasan dan keberhasilan (Depdagri-LAN, Modul Kebijakan Pelayanan Publik, Diklat Teknis Pelayanan Publik, Akuntabilitas dan Pengelolaan Mutu, Jakarta, 2007). Setiap pelayanan menghasilkan produk, baik berupa barang dan jasa. Sementara

menurut David Mckevitt (1998) dalam bukunya yang berjudul *Managing Core Public Service*, membahas secara spesifik mengenai inti pelayanan publik yang menjadi tugas pemerintah dan pemerintah daerah, yang menyatakan bahwa “ *core public service may be defined as those services which are important for the protection and promotion of citizen well-being, but are in areas where the market is incapable of reaching or even approaching a socially optimal state; health, education, welfare and security provide the most obvious best know example*”.

Sedangkan menurut Bab I Pasal 1 Ayat 1 UU Nomor 25 Tahun 2009, yang dimaksud 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.

Dari beberapa pengertian pelayanan dan pelayanan publik yang telah diuraikan diatas, dalam konteks pemerintah daerah, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberi layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan. Sedangkan penyelenggara pelayanan publik menurut Bab 1 Pasal 1 Ayat 2 UU Nomor 25/2009 adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan public dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Dari pengertian dan penjelasan tersebut, terdapat 3 unsur penting dalam pelayanan publik yaitu unsur pertama adalah organisasi pemberi (penyelenggara) pelayanan yaitu pemerintah/pemerintah daerah, unsur kedua adalah penerima layanan (pelanggan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan dan unsur yang ketiga adalah kepuasan yang diberikan dan atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan). Unsur pertama menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki posisi kuat sebagai regulator (pembuat aturan) dan sebagai pemegang monopoli layanan dan menjadikan pemda bersikap statis dalam memberikan layanan, karena layanannya memang dibutuhkan atau diperlukan oleh orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan.

Posisi ganda inilah yang menjadi salah satu faktor penyebab buruknya pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah, karena akan sulit untuk memilih dan memilah antara kepentingan menjalankan fungsi regulator dan melaksanakan fungsi meningkatkan pelayanan. Unsur yang kedua adalah orang, masyarakat atau organisasi yang berkepentingan atau yang memerlukan layanan (penerima layanan), pada dasarnya tidak mempunyai daya tawar atau tidak dalam posisi yang setara untuk menerima, sehingga tidak memiliki akses untuk mendapatkan pelayanan yang baik.

Posisi inilah yang mendorong terjadinya komunikasi dua arah untuk melakukan KKN dan memperburuk citra pelayanan dengan mewabahnya pungli dan ironisnya dianggap saling menguntungkan. Unsur ketiga adalah kepuasan pelanggan penerima pelayanan, unsur kepuasan pelanggan menjadi perhatian penyelenggara pelayanan (pemerintah), untuk menetapkan arah kebijakan pelayanan publik yang berorientasi

untuk memuaskan pelanggan dan dilakukan melalui upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja manajemen pemerintah daerah.

Paradigma kebijakan publik di era otonomi daerah yang berorientasi kepada kepuasan pelanggan, memberikan arah untuk dilakukannya perubahan pola pikir aparatur pemerintah daerah, didalam menyikapi perubahan dan atau pergeseran paradigma penyelenggara pemerintahan daerah yang semula didasarkan pada paradigma rule government yang mengedepankan prosedur, berubah atau bergeser menjadi paradigma good governance yang mengedepankan kebersamaan, transparansi, akuntabilitas, keadilan, kesetaraan dan kepastian hukum.

Dengan demikian, pemerintah daerah dalam menjalankan monopoli pelayanan publik, sebagai regulator harus mengubah pola pikir dan kinerja penyelenggaranya, disesuaikan dengan tujuan pemberian otonomi daerah yaitu memberikan dan meningkatkan pelayanan yang memuaskan masyarakat. Untuk terwujudnya good governance dalam menjalankan pelayanan publik, pemerintah daerah juga harus memberikan kesempatan luas kepada warga dan masyarakat, mendapatkan akses pelayanan publik berdasarkan prinsip-prinsip kesetaraan, transparansi, akuntabilitas, keadilan dan kepastian hukum.

Menurut Saifullah (2008;28) untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik perlu adanya upaya untuk memahami sikap dan perubahan kepentingan publik sendiri. Perubahan kehidupan dunia yang begitu cepat mempunyai pengaruh yang cepat pula terhadap perubahan sikap dan perilaku masyarakat secara umum. Pada prinsipnya setiap pelayanan umum ini, senantiasa harus selalu ditingkatkan kualitasnya sesuai dengan keinginan klein atau masyarakat penggunaan jasa. Akan

tetapi kenyataannya untuk mengadakan perbaikan terhadap kualitas pelayanan publik bukanlah sesuatu yang mudah. Banyak jenis pelayanan umum dinegeri ini dengan macam-macam persoalan dan penyebab yang sangat bervariasi antara yang satu dengan yang lainnya sehingga perlu dicari suatu metode yang mampu menjawab persoalan tadi.

Menurut Ibrahim (2008:18) bahwa pemerintah/pemerintahan sudah seharusnya menganut paradigma customer driven (berorientasi kepentingan masyarakat) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat luas, mempersiapkan seluruh perangkat untuk memenuhi paradigma tersebut secara sistemik (sejak masukan-proses-keluaran hasil/dampaknya), sehingga terwujud pelayanan publik yang berkualitas (yang sedapat mungkin tangible, reliable, responsive, aman dan penuh empati dalam pelaksanaannya).

Untuk itu diperlukan aturan main yang tegas, lugas dan adaptif terhadap tuntutan perkembangan lingkungan yang cirinya selalu berubah dengan cepat dan kadang penuh ketidak pastian. Disinilah terletak ilmu dan seni pelayanan yang harus dikembangkan pemerintah bersama seluruh lapisan masyarakat (dalam bahasa administrasi publik harus ada integrasi dalam hal melaksanakan pelayanan publik yang berkualitas) antara seluruh stakeholder pembangunan yakni antara stakeholder internal dan stake holder eksternal.

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan kepada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan. Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk

melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998:139). Karena birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan professional.

Pelayanan publik oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping abdi negara. Pelayanan publik oleh birokrasi dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat dari suatu negara kesejahteraan. Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, didaerah, dilingkungan badan usaha milik negara atau daerah dalam bentuk barang atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sementara itu, kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan kondisi empowering yang dialami masyarakat (Thoha,2001;41). Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah.

Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya.

Dalam kondisi masyarakat seperti digambarkan diatas, birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri (Effendi, 2001:12). Arah pembangunan kualitas manusia tadi adalah memberdayakan kapasitas manusia dalam arti menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya untuk mengatur dan menentukan masa depannya sendiri.

Selain itu dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis, birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran dalam memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju kearah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis (Thoha,2001:19).

Dengan revitalitas birokrasi publik (terutama aparatur pemerintah daerah) ini, pelayanan publik yang lebih baik dan professional dalam menjalankan apa yang menjadi tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya dapat terwujud. Secara teoritis setidaknya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayanan masyarakat (public service

function), fungsi pembangunan (development function) dan fungsi perlindungan (protection function).

Hal yang terpenting kemudian adalah sejauh mana pemerintah dapat mengelola fungsi-fungsi tersebut agar dapat menghasilkan barang dan jasa (pelayanan) yang ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkannya. Selain itu, pemerintah dituntut untuk menerapkan prinsip equity dalam menjalankan fungsi-fungsi tadi. Artinya pelayanan pemerintah tidak boleh diberikan secara diskriminatif. Pelayanan diberikan tanpa memandang status, pangkat, dan golongan dari masyarakat dan semua masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan-pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Meskipun pemerintah mempunyai fungsi-fungsi sebagaimana diatas, namaun tidak berarti pemerintah berperan sebagai minopolis dalam melaksanakan seluruh fungsi-fungsi tadi. Beberapa bagian dari fungsi tadi bisa menjadi bidang tugas yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pihak swasta ataupun dengan menggunakan pola kemitraan antara pemerintah dengan swasta untuk mengadakannya. Pola kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sejalan dengan gagasan reinventing government yang dikembangkan Osborne dan Gabriel (1992:203-205).

Namun dengan kaitannya sifat barang private dan barang publik murni, maka pemerintah adalah satu-satunya pihak yang menyediakan barang publik murni, khususnya barang publik yang bernama rules atau aturan (kebijakan publik). Barang publik murni yang bersifat aturan tersebut tidak pernah dan tidak boleh diserahkan kepada swasta.karena apabila dilakukan maka dalam membuat kebijakan tersebut

akan melekat kepentingan-kepentingan swasta sehingga aturan akan menjadi penuh dengan kepentingan swasta dan menjadi tidak adil. Karena itu peran pemerintah yang akan tetap melekat disepanjang keberadaannya adalah sebagai penyedia barang publik murni yang bernama aturan.

Pemberian pelayanan publik oleh pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Karena itu kedudukan pemerintah dalam pelayanan umum sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah akan mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang dengan demikian akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan peranannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya. Itulah sebabnya menurut Siagian (2001:131) aparatur pemerintah menyelenggarakan pelayanan umum (public service) dan para pegawai negeri dikenal dengan istilah abdi masyarakat (public servants).

Bahkan sesungguhnya fungsi pengaturan yang diselenggarakan oleh aparatur pemerintah merupakan bagian dari pelayanan umum juga. Hanya saja memberikan pelayanan umum dalam rangka pengaturan, aparatur pemerintah mempunyai fungsional tertentu yang tidak dimiliki oleh masyarakat. Misalnya, hanya polisi lalu lintas yang mempunyai kewenangan untuk menilang seseorang yang melanggar peraturan lalu lintas.

Dipandang dari sudut ekonomi, pelayanan merupakan sesuatu alat pemuas kebutuhan manusia sebagaimana halnya dengan barang. Namun pelayanan memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dari barang. Salah satu yang membedakannya dengan barang seperti apa yang dikatakan oleh Gasperz (1994:241), adalah outputnya

yang tidak berbentuk (intangible output), tidak standard, tidak dapat disimpan dalam inventori melainkan langsung dapat dikonsumsi pada saat produksi.

Karakteristik pelayanan sebagaimana yang dikatakan oleh Gasperz tadi secara jelas membedakan pelayanan dengan barang, meskipun keduanya sebagai alat pemenuh kebutuhan. Sebagai suatu produk yang intangible, pelayanan memiliki dimensi yang berbeda dengan tangible produk akhir pelayanan tidak memiliki karakteristik fisik sebagaimana dimiliki oleh barang. Produk akhir pelayanan tergantung dari interaksi yang terjadi antara layanan dengan konsumen.

Dalam konteks pelayanan publik dikatakan bahwa pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik. Senada dengan itu, Moenir (2006:26-27) mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kebutuhan orang lain sesuai dengan haknya. Kegiatan publik yang diselenggarakan pemerintah kepada masyarakat meliputi banyak hal yang menyangkut semua kebutuhan masyarakat. Menurut Pamuji (1994:21-22) jasa pelayanan pemerintah yaitu berbagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa. Jenis pelayanan publik dalam arti jasa-jasa yaitu seperti pelayanan kesehatan, pelayanan keluarga, pelayanan pendidikan, pelayanan haji, pelayanan pencari keadilan, dan lain-lain.

2.1.1 Konsepsi Pelayanan Publik

Konsep pelayanan publik, berhubungan dengan bagaimana meningkatkan kapasitas dan kemampuan pemerintah dan/atau pemerintah daerah menjalankan fungsi pelayanan, dalam konteks pendekatan ekonomi, menyediakan kebutuhan pokok (dasar) bagi seluruh masyarakat. Kebutuhan pokok masyarakat akan terus berkembang seiring dengan tingkat perkembangan sosial ekonomi masyarakat. Artinya pada tingkat perkembangan tertentu, sesuatu jenis barang dan jasa yang sebelumnya dianggap barang mewah, dan terbatas kepemilikannya dan tidak menjadi kebutuhan pokok, dapat berubah menjadi barang pokok yang diperlukan oleh sebahagian besar masyarakat. Dengan demikian perubahan besar pada konsep kebutuhan pokok masyarakat, terkait erat tingkat perkembangan sosial-ekonomi masyarakat yang dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi, industrialisasi, serta perubahan politik.

Hasil pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi erat kaitannya dengan partisipasi masyarakat yang mendorong pertumbuhan tersebut dan harus didistribusikan dan dialokasikan secara adil dan merata kepada setiap anggota masyarakat sesuai dengan kebutuhannya. Pengaturan distribusi dan alokasi tersebut sesuai dengan fungsinya dijalankan oleh birokrasi penyelenggara pemerintahan dan atau pemerintah daerah sebagai wujud dari fungsi pelayanan berdasarkan fungsi publik yang menghasilkan publik goods, seperti jalan, jembatan, pasar dan lain-lain, dan pelayanan yang menghasilkan peraturan perundang-undangan atau kebijakan (fungsi regulasi), yang harus dipatuhi oleh masyarakat seperti perizinan, KTP, SIM,IMB, dan lain-lain.

2.1.2. Klasifikasi Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintahan dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu; pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum. Mahmudi (2005:205-210) menjelaskannya sebagai berikut.

2.1.2.1. Pelayanan Kebutuhan Dasar

Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh pemerintahan meliputi: kesehatan, pendidikan dasar, dan bahan kebutuhan pokok masyarakat.

a. Kesehatan

Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat, maka kesehatan adalah hak bagi setiap warga yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar. Setiap negara mengaku bahwa kesehatan menjadi modal terbesar untuk mencapai kesejahteraan. Oleh karena itu, perbaikan pelayanan kesehatan dasarnya merupakan suatu investasi sumber daya manusia untuk mencapai masyarakat yang sejahtera (welfare society).

Tingkat kesehatan masyarakat akan sangat berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat, karena tingkat kesehatan memiliki keterkaitan yang erat dengan tingkat kemiskinan. Sementara, tingkat kemiskinan akan terkait dengan tingkat kesejahteraan. Keterkaitan tingkat kesehatan dengan kemiskinan dapat dilihat pada siklus lingkaran setan kemiskinan (the vicious circle of poverty). Dalam suatu lingkaran setan kemiskinan tersebut, terdapat tiga poros utama yang menyebabkan seseorang menjadi miskin, yaitu; 1) rendahnya tingkat kesehatan, 2) rendahnya

pendapatan, dan 3) rendahnya tingkat pendidikan. Rendahnya tingkat kesehatan merupakan salah satu pemicu terjadinya kemiskinan.

Hal ini dapat dijelaskan bahwa tingkat kesehatan masyarakat yang rendah akan menyebabkan produktivitas rendah. Tingkat produktivitas yang rendah lebih menyebabkan terjadinya kemiskinan. Kemiskinan ini selanjutnya menyebabkan seseorang tidak dapat menjangkau pendidikan yang berkualitas serta membayar biaya pemeliharaan dan perawatan kesehatan. Oleh karena kesehatan merupakan faktor utama kesejahteraan masyarakat yang hendak diwujudkan pemerintah, maka kesehatan harus menjadi perhatian utama pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik.

Pemerintah harus dapat menjamin hak masyarakat untuk sehat (right for health) dengan memberikan pelayanan kesehatan secara adil, merata, memadai, terjangkau, dan berkualitas. Hampir semua negara-negara maju di dunia menaruh perhatian yang serius terhadap masalah kesehatan. Negara-negara maju pada umumnya memberikan subsidi kesehatan yang besar kepada masyarakat. Pengeluaran anggaran untuk kesehatan hampir mencapai 20-22% dari total anggaran 20-25% dari total anggaran.

Sebagai contoh, pemerintah Inggris melalui National Health Service (NHS) memberikan subsidi kesehatan kepada masyarakatnya hingga 90%. Dengan sistem seperti itu masyarakat dapat menikmati pelayanan kesehatan yang sangat murah. Masyarakat hanya menanggung biaya perawatan kurang lebih dari 5% dari total biaya, karena sebagian besar biaya ditanggung pemerintah, sebagian lagi berasal dari donasi, baik dari pribadi maupun perusahaan-perusahaan.

Meskipun biaya kesehatan relatif murah akan tetapi tidak berarti pelayanan yang diberikan rendah dan tidak berkualitas. murahnya biaya pelayanan kesehatan itu adalah karena adanya subsidi yang besar dan termasuk adanya kontribusi masyarakat dan dunia bisnis dalam bentuk donasi. Dari mana asal dana NHS sehingga mampu memberikan subsidi kesehatan yang begitu besar kepada masyarakatnya ? Sebagian besar pendapatan berasal dari pajak masyarakat, yaitu sebesar 86%. Sebagian lagi berasal dari pungutan asuransi kesehatan nasional sebesar 11 % dan kurang lebih hanya 3 % berasal dari biaya pelayanan kesehatan yang dibebankan kepada pasien.

b. Pendidikan Dasar

Bentuk pelayanan dasar lainnya adalah pendidikan dasar. Sama halnya dengan kesehatan, pendidikan merupakan suatu bentuk investasi sumber daya manusia. Masa depan suatu bangsa akan sangat ditentukan oleh seberapa besar perhatian pemerintah terhadap pendidikan masyarakatnya. Tingkat pendidikan juga berpengaruh terhadap tingkat kemanusiaan. Karena pendidikan merupakan salah satu komponen utama dalam lingkaran setan kemiskinan sebagaimana digambarkan di atas. Oleh karena itu, memotong lingkaran setan kemiskinan salah satu caranya adalah melalui perbaikan kualitas pendidikan.

Pelayanan pendidikan masyarakat yang paling elementer adalah pendidikan dasar. Oleh karena itu, tidak berlebihan apabila dikatakan, “Jika kita ingin mengetahui bangsa ini tiga puluh atau lima puluh tahun yang akan datang , maka lihatlah anak-anak Sekolah Dasar kita sekarang”. Pada pemerintahan kita pendidikan dasar diterjemahkan dalam Program Wajib Belajar Sembilan Tahun. Pendidikan dasar

tersebut pada dasarnya merupakan kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakannya.

Idealnya pemerintah mensubsidi penuh pendidikan dasar ini sehingga tidak ada alasan bagi orang tua untuk tidak mampu menyekolahkan anaknya. Pemerintah hendaknya menjamin bahwa semua anak dapat bersekolah.

c. Bahan Kebutuhan Pokok

Selain kesehatan dan pendidikan, pemerintah juga harus memberikan pelayanan kebutuhan dasar yang lain, yaitu bahan kebutuhan pokok. Bahan kebutuhan pokok masyarakat itu misalnya: beras, minyak goreng, minyak tanah, gula pasir, daging, telur ayam, susu, garam beryodium, tepung terigu, sayur mayur, semen dan sebagainya.

Dalam hal penyediaan bahan kebutuhan pokok, pemerintah perlu menjamin stabilitas harga kebutuhan pokok masyarakat dan menjaga ketersediaannya di pasar maupun di gudang dalam bentuk cadangan atau persediaan. Lonjakan harga kebutuhan pokok masyarakat yang terlalu tinggi akan memberikan dampak negatif bagi perekonomian makro. Misalnya memicu terjadi inflasi yang tinggi (*hiperinflasi*). Selain itu, ketidakstabilan harga bahan kebutuhan pokok tidak terkendali juga dapat menimbulkan ketidakstabilan politik.

Selain menjaga stabilitas harga-harga umum, pemerintah juga perlu menjamin bahwa cadangan persediaan di gudang pemerintah cukup untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sampai jangka waktu tertentu. Hal ini untuk menghindari terjadinya

kepanikan masyarakat terhadap kelangkaan bahan kebutuhan pokok, sehingga tidak terjadi antrian panjang untuk mendapatkan bahan kebutuhan tertentu.

2.1.2.2 Pelayanan Umum

Pelayanan umum yang harus diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu: a) pelayanan administratif, b) pelayanan barang, dan c) pelayanan jasa.

a. Pelayanan Administratif

Pelayanan administratif adalah pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh publik, misalnya: Pembuatan Karta Tanda Penduduk (KTP), Sertifikat Tanah, Akta Kelahiran, Akta Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor dan sebagainya.

b. Pelayanan Barang

Pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang menjadi kebutuhan publik, misalnya: jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, penyediaan air bersih.

c. Pelayanan Jasa

Pelayanan jasa adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik, misalnya : pendidikan tinggi dan menengah, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, jasa pos, sanitasi lingkungan, persampahan, drainase, jalan dan trotoar, penanggulangan bencana, banjir, gempa, gunung meletus, dan kebakaran, pelayanan sosial (asuransi atau jaminan sosial / *social security*).

Sedangkan jenis-jenis pelayanan publik menurut Lembaga Administrasi Negara yang dimuat dalam SANKRI Buku III (2004: 185) adalah :

1. Pelayanan pemerintahan adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugas-tugas umum pemerintahan, seperti pelayanan KTP, SIM, pajak, perizinan dan keimigrasian.
2. Pelayanan pembangunan adalah suatu jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitasi kepada masyarakat dalam melakukan aktivitasnya sebagai warga negara. Pelayanan ini meliputi penyediaan jalan-jalan, jembatan-jembatan, pelabuhan-pelabuhan, dan lainnya.
3. Pelayanan utilitas adalah jenis pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat seperti penyediaan listrik air, telepon, dan transportasi lokal.
4. Pelayanan sandang, pangan, dan papan adalah jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan, seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan perumahan murah.
5. Pelayanan kemasyarakatan adalah jenis pelayanan yang dilihat dari sifat dan kepentingannya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, penjara, rumah yatim piatu, dan lainnya.

2.1.2.3. Asas-Asas Pelayanan Publik

Bahwa pelayanan publik dilakukan tiada lain untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa karena itu penyelenggaraannya membutuhkan asas-asas pelayanan. Dengan kata lain, dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik yaitu

Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan MenPAN Nomor 63/2003 sebagai berikut:

1. **Transparansi.** Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. **Akuntabilitas.** Dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. **Kondisional.** Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
4. **Partisipatif.** Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. **Kesamaan hak.** Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
6. **Keseimbangan hak dan kewajiban.** Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing.

Sedangkan menurut pasal 4 UU No. 25/2009, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- a. Kepentingan umum
- b. Kepastian hukum
- c. Kesamaan hak
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban
- e. Keprofesionalan
- f. Partisipatif
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
- h. Keterbukaan

- i. Akuntabilitas
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
- k. Ketepatan waktu
- l. Kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan.

2.1.3. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Sepuluh prinsip pelayanan umum diatur dalam Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik, kesepuluh prinsip tersebut adalah

1. Kesederhanaan; prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan; a. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik; b. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; c. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
3. Kepastian waktu; pelaksanaan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah 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 penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

7. Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi, telekomunikasi dan informatika.
8. Kemudahan akses; tempat dan lokasi sarana dan prasarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informasi.
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, rapih, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lainnya.

Pasal 34 UU No. 25/2009 disebutkan bahwa pelaksana dalam menyelenggarakan pelayanan publik harus berperilaku sebagai berikut:

- a. Adil dan tidak diskriminatif;
- b. Cermat;
- c. Santun dan ramah;
- d. Tegas, andal dan tidak memberikan keputusan yang berlarut-larut;
- e. Professional;
- f. Tidak mempersulit;
- g. Patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar;
- h. Menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integrasi institusi penyelenggara;
- i. Tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

- j. Terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan;
- k. Tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik;
- l. Tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat;
- m. Tidak menyalahgunakan informasi, jabatan dan atau wewenang yang dimiliki;
- n. Sesuai dengan kepantasan;
- o. Tidak menyimpang dari prosedur.

2.1.4. Standar Pelayanan Publik

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Menurut Hardiyansyah (2011: 28) standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan serta sebagai alat control masyarakat dan atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan.

Oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan, serta memperhatikan kebutuhan dan kondisi lingkungan. Dalam proses perumusan dan penyusunannya melibatkan masyarakat dan atau stake holder lainnya untuk mendapatkan saran dan masukan, membangun kepedulian dan komitmen meningkatkan kualitas pelayanan.

Standar pelayanan publik menurut keputusan Menteri PAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur pelayanan;
2. Waktu penyelesaian;
3. Biaya pelayanan;
4. Produk pelayanan;
5. Sarana dan prasarana;
6. Kompetensi petugas pelayanan.

Dalam pembahasan, perumusan dan penyusunan standar pelayanan seharusnya melibatkan aparat yang terkait dengan pelayanan, untuk membangun komitmen bersama tercapainya tujuan yang ditetapkan dalam visi dan misi organisasi. Tidak kalah pentingnya dalam proses perumusan dan pembahasannya, melibatkan masyarakat/stake holder dan dilakukan tidak bersifat formalitas.

2.1.5. Maklumat Pelayanan Publik

Istilah maklumat pelayanan, dimaksudkan memiliki kesamaan dengan istilah Service Charter, merupakan suatu dokumen yang memuat dan menjelaskan informasi mengenai penyelenggaraan pelayanan publik dan standar pelayanan publik yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik, untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Maklumat pelayanan juga sebagai salah satu cara pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Maklumat pelayanan juga sebagai salah satu cara pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, yang ditujukan untuk memuaskan pelanggan atau penerima jasa pelayanan.

Maklumat pelayanan, pada dasarnya untuk mengikat penyelenggaraan pelayanan, dan menjadi patokan atau pedoman bagi aparat penyelenggara pelayanan publik

didalam menjalankan tugas dan fungsi menyediakan dan melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. Penyelenggara terikat dengan ketentuan dalam maklumat, seperti disiplin dan ketentuan melaksanakan prosedur operasional, menerapkan ketentuan persyaratan, biaya, waktu untuk proses dan penyelesaian, mekanisme dan proses pengelolaan penyelesaian pengaduan/ sengketa, serta tanggungjawab pelaksanaan pelayanan publik.

Maklumat pelayanan, merupakan bentuk legalitas yang memberikan hak kepada masyarakat untuk mendapatkan akses mendapatkan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan dan kebutuhannya, perlindungan atau pengayoman, kepastian biaya dan waktu penyelesaian, mengajukan keluhan dan pengaduan dan melakukan pengawasan. Maklumat pelayanan publik, merupakan salah satu wujud kesungguhan penyelenggara pelayanan publik, untuk menerapkan prinsip-prinsip good governance yaitu : transparansi, akuntabilitas, keterbukaan dan equalitas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya.

Maklumat pelayanan publik harus disebarluaskan secara terbuka kepada seluruh masyarakat dan memberikan akses untuk masyarakat menyampaikan keinginan dan sarannya serta melakukan pengawasan dan komplain terhadap ketidaksesuaian apa yang dijanjikan dengan praktek pelaksanaannya. Perumusan dan penyusunan Maklumat pelayanan public mengacu pada standar pelayanan publik yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dan dalam prosesnya harus dilakukan dengan hati-hati, disesuaikan dengan kemampuan kelembagaan, kualitas dan kuantitas personil pelaksanaannya, serta dukungan pembiayaan operasional pelayanan publik.

Maklumat pelayanan tidak perlu disusun muluk-muluk atau *copy paste* daerah lain tanpa pertimbangan kemampuan dan kondisi daerahnya. Maklumat pelayanan publik sebaiknya dirumuskan dan disusun secara sederhana, tidak menyulitkan tetapi mudah dilaksanakan, dapat dimengerti oleh aparat pelaksana penyelenggara dan masyarakat penerima pelayanan.

Untuk itu, pemerintah daerah di dalam merumuskan dan menyusun maklumat pelayanan publik, dapat mengambil langkah untuk :

- a. Melakukan identifikasi dan analisis data, informasi mengenai jenis pelayanan yang perlu dan atau seharusnya ditetapkan, sesuai urusan dan kewenangannya;
- b. Melibatkan masyarakat untuk mendapatkan masukan, saran, dan informasi jenis pelayanan yang nyata dibutuhkan oleh masyarakat daerahnya, serta memberikan akses kepada masyarakat dalam proses perumusan dan penyusunan maklumat pelayanan publik;
- c. Mempertimbangkan keberagaman daerah, kondisi geografis, mata pencaharian penduduk dan kehidupan sosial budaya masyarakat, sebagai bahan kajian dan bahan perumusan serta penyusunan maklumat pelayanan publik;
- d. Menganalisis kelembagaan yang ada, kemampuan personil, jumlah personil, kemampuan anggaran dan lainnya yang diperkirakan akan mempengaruhi kualitas pelayanan, disiplin aparat pelaksana untuk tepat waktu dalam proses dan penyelesaian pelayanan;
- e. Realistis dalam merumuskan persyaratan, waktu, biaya, dan lainnya agar memberikan kemungkinan untuk bisa dilaksanakan dengan baik oleh aparat penyelenggara, mudah dimengerti dan dipahami oleh masyarakat, dan yang paling penting tidak membebani atau memberatkan masyarakat.

Materi muatan maklumat pelayanan publik, disesuaikan dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan, kondisi dan potensi daerah, beberapa materi muatan yang dapat digunakan sebagai bahan penyusunan maklumat pelayanan publik, antara lain :

- 1) Profil penyelenggara;
- 2) Tugas dan wewenang penyelenggara;
- 3) Siapa yang bertanggungjawab dalam penyelenggara pelayanan;
- 4) Siapa yang bertanggungjawab dalam memproses dan menyelesaikan pengaduan dan sengketa pelayanan;
- 5) Pihak mana saja yang dapat menerima pelayanan ;
- 6) Prosedur dan proses pemberian layanan (dapat dalam bentuk bagan/alur)
- 7) Janji yang diberikan kepada penerima pelayanan, termasuk di dalamnya seperti : hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan, kemudahan mendapat pelayanan (tidak sulit, tidak dipersulit, tidak berbelit-belit atau membingungkan pemohon layanan), waktu menerima produk layanan, biaya pelayanan, prosedur dan biaya peninjauan lapangan (prakteknya sarat biaya yang dikeluarkan oleh penerima layanan, dan antisipasi bargaining);
- 8) Persyaratan yang wajib dipenuhi oleh pemohon layanan (bila perlu dilakukan penyederhanaan atau pemangkasan persyaratan, terutama yang sifatnya pendukung);
- 9) Mekanisme pengajuan pengaduan atau keluhan (lisan tulisan) dari masyarakat, organisasi masyarakat dan lainnya yang berkaitan dengan pelaksanaan pelayanan, pengaduan atas perilaku penyelenggara dan/atau aparat pelaksana pelayanan (seperti : sikap, sopan-santun dan lainnya, tindakan atau perlakuan diskriminatif, KKN, pungutan liar termasuk yang dilakukan bekerjasama dengan perantara/calo

dan biaya peninjauan lapangan), serta kepastian waktu proses dan penyelesaian pengaduan dan pemberian informasi kepada pengadu;

- 10) Mekanisme penyampaian saran, usulan masukan yang berkaitan dengan kepedulian masyarakat untuk memperbaiki dan meningkatkan pelayanan;
- 11) Mekanisme pengawasan internal dan eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan;
- 12) Uraian sanksi bagi penyelenggara dan atau aparat pelaksana pelayanan;
- 13) Pernyataan kesediaan penyelenggara untuk terus memperbaiki dan menyempurnakan maklumat pelayanan berdasarkan masukan dan saran dari masyarakat;
- 14) Informasi alamat, telepon, fax, email penyelenggara, dalam rangka mengembangkan komunikasi, tukar informasi dan korespondensi masyarakat, atau penerima pelayanan dengan penyelenggara.

2.1.6. Perspektif dan Kerangka Kualitas

Konsep kualitas bersifat relatif, karena penilaian kualitas sangat ditentukan dari perspektif yang digunakan. Menurut Trilestari (2004:5) pada dasarnya terdapat tiga orientasi kualitas yang seharusnya konsisten antara yang satu dengan yang lain, yaitu persepsi pelanggan, produk, dan proses. Untuk produk jasa pelayanan, ketiga orientasi tersebut dapat menyumbangkan keberhasilan organisasi ditinjau dari kepuasan pelanggan. Norman (dalam Trilestari 2004: 1-2) mengatakan bahwa apabila kita ingin sukses memberikan kualitas pelayanan, kita harus memahami terlebih dahulu karakteristik tentang pelayanan sebagai berikut :

1. Pelayanan sifatnya tidak dapat diraba, pelayanan sangat berlawanan sifatnya dengan barang jadi.
2. Pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindak sosial.
3. Produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umumnya kejadian bersamaan dan terjadi di tempat yang sama.

Karakteristik tersebut dapat menjadikan dasar bagaimana kita dapat memberikan pelayanan yang berkualitas. Pengertian kualitas lebih luas dikatakan oleh Davidow & Uttal (1989 :19) yaitu “merupakan usaha apa saja yang digunakan untuk mempertinggi kepuasan pelanggan (whatever enhances customer satisfaction).” Kotler (1997:49) mengatakan bahwa “*Quality is the totality of features and characteristics of a product or service that bear on its ability to satisfy stated or implied needs.*” Kualitas adalah keseluruhan ciri serta dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat.” Kualitas tidak dapat dipisahkan dari produk dan jasa atau pelayanan.

Groetsh dan Davis (Tjiptono, 1995:51) mengemukakan bahwa “Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.” Sampara (1999:14) mengemukakan bahwa kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sosial sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam memberikan layanan.

Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik. Sedangkan, menurut Sinambela, dkk (2006:13) “kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (meeting the next of customers)”. Sedangkan menurut Goetsch dan Davis, kualitas pelayanan adalah merupakan kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Juga diartikan sebagai suatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan atau kebutuhan pelanggan, dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan (LAN, 2003:17).

Pelayanan dikatakan berkualitas atau memuaskan bila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Apabila masyarakat tidak puas terhadap suatu pelayanan yang disediakan, maka pelayanan tersebut dapat dipastikan tidak berkualitas atau tidak efisien. Karena itu, kualitas pelayanan sangat penting dan selalu fokus kepada kepuasan pelanggan. Kepuasan pelanggan menurut Fitzsimmons and Fitzsimmons (2001:2) adalah “*customer satisfaction is customers perception that a supplier has met or exceeded that expectation*”.

Dari definisi tersebut dapat ditelaah bahwa kepuasan pelanggan dalam hal ini adalah persepsi masyarakat akan kenyataan dari realitas yang ada yang dibandingkan dengan harapan-harapan yang ada. Atau adanya perbedaan antara harapan konsumen terhadap suatu pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan. Selanjutnya Fitzsimmons and Fitzsimmons (2001:16) menyatakan bahwa, agar persepsi

masyarakat terhadap layanan dapat diberikan pemerintah semakin tetap terjaga kebermutuannya, perlu dilakukan pengukuran kepuasan pelanggan dengan cara :

1. Mengetahui sejauh mana pelanggan yang lari atau pindah kepada penyedia layanan lainnya, bagi suatu perusahaan hal tersebut sebenarnya merupakan kerugian bagi perusahaan. Dalam konteks pelayanan publik dimana pelayanan dilakukan secara monopolistik berpindahnya pelanggan tetapi ketidakpedulian masyarakat akan layanan/pembangunan yang dilakukan.
2. Mengetahui kesenjangan pelayanan yaitu kesenjangan antara harapan dan pengalaman yaitu dengan cara melihat kesenjangan antara pelayanan yang diberikan atau diharapkan pelanggan (*expected service*) dengan pelayanan yang dirasakan oleh penerima layanan (*perceived service*).

Beragamnya pengertian tentang kualitas antara lain disebabkan cara melihat atau melakukan pendekatan dalam memahami kualitas. Menurut Garvin, terdapat lima macam perspektif kualitas yang dapat dijelaskan mengapa kualitas dapat diartikan secara beraneka ragam oleh orang yang berbeda dalam situasi yang berlainan, meliputi :

1. Trancendental approach, kualitas dipandang sebagai innate excellence, dimana kualitas dapat dirasakan, diketahui, tetapi sulit didefinisikan dan dioperasionalisasikan.
2. Product-based approach, bahwa kualitas merupakan atribut ataupun spesifikasi yang dapat kuantitatifkan dan dapat diukur. Perbedaan dalam kualitas mencerminkan perbedaan dalam jumlah beberapa unsur atau atribut yang dimiliki produk.

3. User-based approach, bahwa kualitas tergantung pada orang yang memandangnya sehingga layanan yang paling memuaskan preferensi seseorang (perceived quality) merupakan pelayanan yang paling berkualitas tinggi. Perspektif yang subjektif dan demand oriented ini juga menyatakan bahwa pelanggan yang berbeda memiliki kebutuhan dan keinginan yang berbeda pula, sehingga kualitas bagi seseorang adalah sama dengan kepuasan yang maksimum yang dirasakannya.
4. Manufacturing-based approach, mendasarkan diri pada supply dan terutama memperhatikan praktik-praktik perekayasaan dan pemanufakturan, serta mendefinisikan kualitas sebagai kesesuaian dengan persyaratan. Pendekatan ini berfokus pada penyesuaian spesifikasi yang dikembangkan secara internal, yang seringkali didorong oleh tujuan peningkatan produktivitas dan penekanan biaya. Jadi yang menentukan kualitas adalah standard-standar yang ditetapkan perusahaan, bukan konsumen yang menggunakannya.
5. Value-based approach, memandang kualitas dari segi nilai dan harga. Dengan mempertimbangkan trade-off antara kinerja dan harga, kualitas didefinisikan sebagai “affordable excellence”. Kualitas dalam perspektif ini bersifat relatif, sehingga produk yang memiliki kualitas yang paling tinggi, belum tentu produk yang paling bernilai. Akan tetapi yang paling bernilai adalah barang atau jasa yang dibeli konsumen maupun pelayanan yang paling bermakna bagi pelanggan.

Selanjutnya Garvin, mengusulkan delapan dimensi kritis atau kategori kualitas yang dapat berfungsi sebagai kerangka kerja untuk analisis strategis: Kinerja, fitur, keandalan, kesesuaian, daya tahan, *service ability*, estetika dan persepsi kualitas.

1. Kinerja. Kinerja mengacu pada karakteristik utama suatu produk operasi. Untuk mobil misalnya, kinerja akan mencakup ciri-ciri seperti percepatan, penanganan, jelajah percepatan dan kenyamanan. Karena dimensi kualitas melibatkan atribut terukur, merek biasanya dapat peringkat objektif pada aspek-aspek kinerja individu, peringkat kinerja keseluruhan, bagaimanapun, adalah lebih sulit untuk berkembang, terutama ketika mereka melibatkan keuntungan yang tidak kebutuhan setiap pelanggan.
2. Fitur. Fitur biasanya aspek fungsi dasar mereka. Garis memisahkan karakteristik kinerja utama dari fitur sekunder sering kali sulit menggambar. Apa yang penting adalah bahwa fitur melibatkan atribut obyektif dan terukur, kebutuhan individu objektif, tidak perasangka, mempengaruhi terjemahan mereka ke dalam perbedaan kualitas.
3. Keandalan. Dimensi ini mencerminkan probabilitas produk rusak atau gagal dalam jangka waktu tertentu. Di antara langkah yang atau paling umum keandalan adalah waktu berarti kegagalan per satuan waktu. Karena tindakan ini membutuhkan produk yang akan digunakan untuk periode tertentu, mereka lebih relevan untuk barang tahan lama daripada produk atau jasa yang dikonsumsi langsung.
4. Kesesuaian. Kesesuaian adalah derajat dimana desain produk dan karakteristik operasi memenuhi standar yang ditetapkan. Dua langkah yang paling umum dari gagal sesuai adalah cacat di tingkat pabrik dan, setelah sebuah produk di tangan pelanggan. Kejadian panggilan pelayanan. Ini mengabaikan langkah dan standar deviasi lainnya, seperti label salah eja atau konstruksi buruk, yang tidak mengarah ke layanan atau perbaikan.

5. Daya tahan. Ukuran hidup produk, daya tahan memiliki baik dimensi ekonomi dan teknis. Secara teknis, daya tahan dapat didefinisikan sebagai jumlah menggunakan satu mendapat dari produk sebelum memburuk. Atau, dapat didefinisikan sebagai jumlah penggunaan satu mendapatkan dari produk sebelum itu rusak dan penggantian yang lebih baik untuk perbaikan lanjutan.
6. Servis. Service ability adalah kecepatan, kesopanan, kompetensi, dan kemudahan perbaikan. Konsumen khawatir tidak hanya tentang produk meruntuhkan tetapi juga tentang waktu sebelum layanan dipulihkan, ketepatan waktu dengan janji layanan yang disimpan, sifat berurusan dengan petugas servis, dan frekuensi dengan yang layanan panggilan atau perbaikan gagal untuk memperbaiki beredar masalah. Dalam kasus-kasus di mana masalah tersebut tidak segera diselesaikan dan mengajukan keluhan, pengaduan sebuah perusahaan menangani prosedur juga cenderung mempengaruhi penilaian akhir pelanggan kualitas produk dan layanan.
7. Estetika. Estetika subjektif adalah dimensi kualitas. Bagaimana sebuah produk terlihat, terasa, suara, rasa, atau bau adalah masalah penilaian pribadi dan refleksi dari preferensi individual. Pada dimensi kualitas mungkin sulit untuk menyenangkan semua orang.
8. Persepsi Kualitas. Konsumen tidak selalu memiliki informasi lengkap tentang produk atau atribut jasa; tindakan tidak langsung mungkin satu-satunya dasar mereka untuk membandingkan merek. Sebuah daya tahan produk misalnya jarang bisa diamati secara langsung, tetapi biasanya harus disimpulkan dari aspek berwujud dan tidak berwujud berbagai produk.

2.1.7. Kualitas Pelayanan Publik

Kata “kualitas” mengandung banyak pengertian, menurut Kamus Bahasa Indonesia, kualitas berarti : (1) tingkat baik buruknya sesuatu; (2) derajat atau taraf (kepandaian, kecakapan, dsb); atau mutu. Pengertian kualitas menurut Fandy Tjiptono (1995:24) adalah : (1) Kesesuaian dengan persyaratan; (2) Kecocokan untuk pemakaian; (3) Perbaikan berkelanjutan; (4) Bebas dari kerusakan/cacat; (5) Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat; (6) Melakukan segala sesuatu secara benar; (7) Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Konsep kualitas pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen (*consumer behavior*), yaitu suatu perilaku yang dimainkan oleh konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkan dapat memuaskan kebutuhan mereka. Menurut Ibrahim (2008:22), kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.

Pada prinsipnya pengertian-pengertian tersebut diatas dapat diterima. Yang menjadi pertanyaan adalah ciri-ciri atau atribut-atribut apakah yang ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Ciri-ciri atau atribut-atribut tersebut menurut Tjiptono (1995:25) antara lain adalah : (1) Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses; (2) Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan; (3) Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan; (4) Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti computer; (5) Kenyamanan dalam memperoleh

pelayanan berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain-lain; (6) Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan dan lain-lain.

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas atau tidak. Berkenaan dengan hal tersebut, Zeithaml, et.al (1990:16) mengatakan bahwa : *SERVQUAL is an empirically derived method that may be used by a services organization to improve service quality. The method involves that the development of an understanding of the perceived service needs of target customers. These measured perceptions of service quality for the organization in question, are then compared against an organization that is "excellent". The resulting gap analysis may then be used as a driver for service quality improvement.*

SERVQUAL merupakan suatu metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Metode ini meliputi pengembangan pemahaman mengenai kebutuhan layanan yang dirasakan oleh pelanggan. Ini diukur dari persepsi kualitas layanan bagi organisasi yang bersangkutan, kemudian dibandingkan terhadap sebuah organisasi yang "sangat baik". Analisis kesenjangan yang dihasilkan kemudian dapat digunakan sebagai panduan untuk peningkatan kualitas layanan.

Selanjutnya Zeithaml (1990:21-22) bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu : *expected service* dan *perceived service*. *Expected service* dan *perceived service* ditentukan oleh *dimension of service quality* yang terdiri dari sepuluh dimensi,

yaitu : (1) *Tangibles*. *Appreances of physical facilities, equipment, personnel, and communications materials*; (2) *Reliability*. *Ability to perform the promised service dependably and accurately*; (3) *Responsiveness*. *Willingness to help customers and provide prompt service*; (4) *Competence*. *Possesion of required skill and knowledge to perform service*; (5) *Courtesy*. *Politeness, respect, consideration and friendliness of contact personnel*; (6) *Credibility*. *Trustwothiness, believability, honesty of the service provider* ; (7) *Feel secure*. *Freedom from danger, risk, or doubt*; (8) *Access*. *Approachable and easy of contact* ; (9) *Communication*. *Listen to its customers and acknowledge* (10) *Understanding the customer*. *Making the effort to know customers and their needs*.

Sejumlah ahli menjelaskan konsep kualitas dengan pengertian yang saling menguatkan sesuai dengan perspektif yang digunakan untuk menentukan ciri-ciri pelayanan yang spesifik (Feigenbaum, 1986; Albrecht dan Zemke, 1990; Bahill dan Gissing, 1998; Goetsh dan Davis, 1994, Mulyawati, 2003; WE)

Berdasar uraian di atas dijelaskan bahwa ukuran kualitas pelayanan memiliki sepuluh dimensi yaitu : *Tangible* (terlihat/terjamah), terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi; *Reliable* (kehandalan), terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat; *Responsiveness* (tanggap), kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan; *Competence* (kompeten), tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan; *Courtesy* (ramah), sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi; *Credibility* (dapat dipercaya), sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat; *Security* (merasa aman), jasa pelayanan yang diberikan

harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko; *Access* (akses), terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan; *Communication* (komunikasi), kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat, dan *Understanding the customer* (memahami pelanggan), melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Dari sepuluh dimensi kualitas pelayanan tersebut, kemudian Zeithaml et.al (1990:26) menyederhanakan menjadi lima dimensi, yaitu dimensi SERVQUAL (kualitas pelayanan) sebagai berikut : (1) *Tangibles. Appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials;* (2) *Reliability. Ability to perform the promised service dependably materials* (3) *Responsiveness. Willingness to help customers and provide prompt service;* (4) *Assurance. Knowledge and courtesy of employees and their ability to convey trust and confidence;* and (5) *Empathy. The firm provides care and individualized attention to its customers.*

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Adapun dasar untuk menilai suatu kualitas pelayanan selalu berubah dan berbeda. Apa yang dianggap sebagai sesuatu yang tidak berkualitas pada saat yang lain. Oleh karenanya, kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk dicapai.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka kualitas dapat diberi pengertian sebagai totalitas dari karakteristik suatu produk (barang dan/atau jasa) yang menunjang kemampuan dalam memenuhi kebutuhan. Kualitas sering kali diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau sesuai dengan persyaratan atau kebutuhan.

Menurut Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan, dinyatakan bahwa hakekat pelayanan umum adalah

1. Meningkatkan mutu produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum ;
2. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata-laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara berdaya guna dan berhasil guna;
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa, dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Oleh karena itu, dalam pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut :

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak;
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan

perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas;

3. Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya. Selain itu, Zeithaml et.al (1990:36) mengatakan bahwa ada 4 (empat) jurang pemisah yang menjadi kendala dalam pelayanan publik, yaitu sebagai berikut :

- a. Tidak tahu apa yang sebenarnya diharapkan oleh masyarakat ;
- b. Pemberian ukuran yang salah dalam pelayanan masyarakat ;
- c. Keliru penampilan diri dalam pelayanan publik itu sendiri ;
- d. Ketika membuat perjanjian terlalu berlebihan atau pengobralan.

Terciptanya kepuasan pelanggan dapat memberikan berbagai manfaat, diantaranya hubungan antara pelanggan dan pemberi layanan menjadi harmonis, sehingga memberikan dasar yang baik bagi terciptanya loyalitas pelanggan, membentuk suatu rekomendasi dari mulut ke mulut (*word of mouth*) yang menguntungkan bagi pemberi layanan, reputasi yang semakin baik di mata pelanggan, serta laba (PAD) yang diperoleh akan semakin meningkat (Tjiptono, 1995: 42).

2.1.8. Dimensi dan Indikator Kualitas Pelayanan Publik

Membangun sebuah pelayanan yang berkualitas memang bukanlah hal mudah, karena akan ditemui beberapa tantangan dan kendala yang harus disikapi positif demi

pengembangan pelayanan selanjutnya. Tantangan dan kendala ini wajar terjadi mengingat banyaknya komponen-komponen penunjang pengelolaan pelayanan publik. Dalam buku Penyusunan Standar Pelayanan Publik Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (2003:24-27) disebutkan bahwa tantangan dan kendala yang mendasar dalam pelayanan publik adalah :

1. Kontak antara pelanggan dengan penyedia pelayanan.
2. Variasi pelayanan.
3. Para petugas pelayanan
4. Struktur organisasi
5. Informasi
6. Kepekaan permintaan dan penawaran
7. Prosedur
8. Ketidakpercayaan publik terhadap kualitas pelayanan.

Umumnya yang sering muncul di mata publik adalah pelayanan yang diberikan para petugas pelayanan. Petugas pelayanan merupakan ujung tombak terdepan yang berhadapan langsung dengan publik. Itu sebabnya, sebagai petugas terdepan harus memiliki profesionalisme, bagaimana cara memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat? Pertanyaan pokok yang harus dijawab dan berkaitan dengan petugas atau pekerja yang terlibat dalam pelayanan antara lain; (1). Berapa banyak orang yang diperlukan? (2). Bagaimana perbandingan antara pegawai yang langsung berhadapan dengan pelanggan dan pegawai yang bekerja di belakang layar? (3). Apa saja keterampilan yang harus dimiliki? dan (4). Bagaimana perilaku yang diharapkan dari pegawai tersebut kepada pelanggan?.

Menurut Lovelock dan Wright (2005:15) ada 4 (empat) fungsi inti harus dipahami penyedia layanan jasa, yaitu :

- 1) Memahami persepsi masyarakat yang senantiasa berubah tentang nilai dan kualitas jasa atau produk,
- 2) Memahami kemampuan sumber daya dalam menyediakan pelayanan,
- 3) Memahami arah pengembangan lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas yang diinginkan masyarakat terwujud dan,
- 4) Memahami fungsi lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas jasa/produk tercapai dan kebutuhan setiap *stakeholder* terpenuhi.

Untuk mengetahui kepuasan pelanggan, dapat dilakukan melalui survei pelanggan yang didasarkan pada dimensi-dimensi kualitas pelayanan yang berkaitan erat dengan kebutuhan pelanggan. Bagaimana mengukur kualitas pelayanan yang diberikan penyelenggara pelayanan, sesungguhnya banyak dimensi-dimensi yang dirancang para ahli yang dapat diadopsi, atau sebagai alat pemandu bagi aparatur.

Dimensi-dimensi kualitas pelayanan jasa menurut para ahli tidak hanya satu, ada berbagai macam namun perlu diketahui bahwa dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik yang akan dieksplorasi “tidak satu pun metafora tunggal” yang bisa memberikan teori umum atau berlaku secara umum, setiap dimensi memberikan keunggulan komparatif sebagai penjelasan dalam konteks yang berbeda-beda. Hal ini dipertegas oleh Winardi (2000: 145) “Apabila kita ingin melaksanakan eksplorasi hingga melampaui model sederhana yang dikemukakan maka kita akan menghadapi kenyataan bahwa tidak ada teori yang diterima secara universal dan yang mencakup

segala hal. Yang ada adalah banyak teori yang mendekati persoalan pokok dari sudut macam-macam perspektif.”

Menurut Van Looy (dalam Jasfar, 2005:50), suatu model dimensi kualitas jasa yang idel baru memenuhi beberapa syarat, apabila:

1. Dimensi harus bersifat satuan yang komprehensif, artinya dapat menjelaskan karakteristik secara menyeluruh mengenai persepsi terhadap kualitas karena adanya perbedaan dari masing-masing dimensi yang diusulkan.
2. Model juga harus bersifat universal, artinya masing-masing dimensi harus bersifat umum dan valid untuk berbagai spektrum bidang jasa.
3. Masing-masing dimensi dalam model yang diajukan haruslah bersifat bebas.
4. Sebaiknya jumlah dimensi dibatasi (*limited*).

Dengan demikian, untuk dapat menilai sejauhmana mutu pelayanan publik yang diberikan aparatur pemerintah, memang tidak bisa dihindari, bahkan menjadi tolok ukur kualitas pelayanan tersebut dapat ditelaah dari kriteria dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik.

Menurut Zeithaml dkk. (1990), Kualitas Pelayanan dapat diukur dari 5 dimensi yaitu: Tangibel (Berwujud), Reliability (Kehandalan), Responsiviness (Ketanggapan), Assurance (Jaminan), dan Empathy (Empati). Masing-masing dimensi memiliki indikator-indikator sebagai berikut :

Untuk Dimensi Tangible (Berwujud), terdiri atas indikator :

- a. Penampilan Petugas / aparatur dalam melayani pelanggan
- b. Kenyaman tempat melakukan pelayanan

- c. Kemudahan dalam proses pelayanan
- d. Kedisiplinan petugas/aparatur dalam melakukan pelayanan
- e. Kemudahan akses pelanggan dalam permohonan pelayanan
- f. Penggunaan alat bantu dalam pelayanan

Untuk Dimensi *Reliability* (Kehandalan), terdiri atas indikator :

- a. Kecermatan petugas dalam melayani pelanggan
- b. Memiliki standar pelayanan yang jelas
- c. Kemampuan petugas/aparatur dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan
- d. Keahlian petugas dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan

Untuk Dimensi *Responsiveness* (Respon/ketanggapan), terdiri atas indikator:

- a. Merespon setiap pelanggan/pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan
- b. Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cepat
- c. Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan tepat
- d. Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cermat
- e. Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat
- f. Semua keluhan pelanggan direspon oleh petugas

Untuk Dimensi *Assurance* (Jaminan), terdiri atas indikator:

- a. Petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan
- b. Petugas memberikan jaminan biaya dalam pelayanan
- c. Petugas memberikan jaminan legalitas dalam pelayanan
- d. Petugas memberikan jaminan kepastian biaya dalam pelayanan

Untuk Dimensi *Empathy* (Empati), terdiri atas indikator:

- a. Mendahulukan kepentingan pemohon / pelanggan
- b. Petugas melayani dengan sikap ramah
- c. Petugas melayani dengan sikap sopan santun
- d. Petugas melayani dengan tidak diskriminatif (membeda-bedakan)
- e. Petugas melayani dan menghargai setiap pelanggan

Lima dimensi pelayanan publik tersebut diatas, menurut Zeithaml dkk (1990) dapat dikembangkan menjadi sepuluh dimensi sebagai berikut:

- *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personl dan komunikasi.
- *Reliable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.
- *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap mutu layanan yang diberikan
- *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan
- *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
- *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
- *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko

- *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.
- *Communication*, kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.
- *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Produk organisasi publik adalah pelayanan publik. Karenanya produk pelayanan yang berkualitas menjadi tuntutan pemberi pelayanan. Gibson, Ivancevich & Donnelly (Depdagri, 2006:29-30). Memasukkan dimensi waktu, yaitu menggunakan ukuran jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang dalam melihat organisasi publik. Dalam hal ini kinerja pelayanan publik terdiri dari :

1. Produksi, adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungannya.
2. Mutu, adalah kemampuan organisasi untuk memenuhi harapan pelanggan dan *clients*.
3. Efisiensi, adalah perbandingan terbaik antara keluaran (*output*) dan masukan (*input*).
4. Fleksibilitas adalah urusan yang menunjukkan daya tanggung organisasi terhadap tuntutan perubahan internal dan eksternal. Fleksibilitas berhubungan dengan kemampuan organisasi untuk mengalihkan sumberdaya dari aktivitas yang satu ke

aktivitas yang lain guna menghasilkan produk dan pelayanan baru yang berbeda dalam rangka menanggapi permintaan pelanggan.

5. Kepuasan menunjuk pada perasaan karyawan terhadap pekerjaan dan peran mereka di dalam organisasi.
6. Persaingan menggambarkan posisi organisasi di dalam berkompetisi dengan organisasi lain yang sejenis.
7. Pengembangan, adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggungjawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi sumberdaya.
8. Kelangsungan hidup adalah kemampuan organisasi untuk tetap eksis dalam menghadapi segala perubahan.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) (1998) dan Kepmen PAN No. 81 Tahun 1995 membuat beberapa kriteria pelayanan publik yang baik dapat dilihat dari indikator-indikatornya, antara lain meliputi : prosedur, kejelasan, dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata, ketepatan waktu dan kriteria kuantitatif.

1. Kesederhanaan, prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
2. Kejelasan dan kepastian, artinya adanya kejelasan dan kepastian mengenai: (a) prosedur/tatacara pelayanan. (b) persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis

maupun persyaratan administratif, (c) unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, (d) rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya, dan (e) jadwal waktu penyelesaian pelayanan.

3. Keamanan, ini mengandung arti proses hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan, dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.
4. Keterbukaan, artinya segala yang berkait atau berhubungan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. Efisiensi, yaitu (a) persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan. (b) dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/ instansi pemerintah lain yang terkait.
6. Ekonomis, ini mengandung arti pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: (a) nilai barang dan jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi di luar kewajaran; (b) kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar (c) ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Keadilan yang merata, mencakup / jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
8. Ketepatan waktu, ini berarti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
9. Kriteria Kuantitatif, kriteria ini antara lain meliputi: a) jumlah warga/masyarakat yang meminta pelayanan (per hari, per bulan atau per tahun), perbandingan periode pertama dengan periode berikutnya menunjukkan adanya peningkatan atau tidak; b) lamanya waktu pemberian pelayanan masyarakat sesuai dengan permintaan (dihitung secara rata-rata); c) penggunaan perangkat-perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat; d) frekuensi keluhan dan/atau pujian dari masyarakat penerima pelayanan terhadap pelayanan yang diberikan oleh unit kerja/kantor pelayanan yang bersangkutan.

Dengan demikian, dapat diketahui dan dipahami bahwa untuk mengukur kualitas pelayanan publik yang baik tidak cukup hanya menggunakan indikator tunggal, namun secara niscaya harus menggunakan multi indikator atau indikator ganda dalam pelaksanaannya. Karena itu, dimensi-dimensi pelayanan yang disajikan di atas, sangat berpengaruh kepada kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat, pada bidang pelayanan pemerintahan dan pembangunan; bidang ekonomi; bidang pendidikan; bidang kesehatan; bidang sosial; bidang kesejahteraan rakyat; dan bidang pertanian dan sebagainya.

Selanjutnya, Kumorotomo (1996) menyatakan bahwa kualitas pelayanan publik terdiri atas 4 dimensi, yaitu dimensi efisiensi, efektivitas, keadilan, dan daya tanggap.

Masing-masing dimensi terdiri atas beberapa indikator. Untuk dimensi efisiensi, indikatornya adalah: apakah tujuan didirikannya organisasi pelayanan publik itu tercapai; hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi sebagai agen pembangunan. Untuk dimensi keadilan, indikatornya adalah: distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik, dan untuk dimensi daya tanggap, indikatornya adalah daya tanggap terhadap kebutuhan masyarakat.

Sedangkan menurut De Vreye dalam Sugiyanti (1999:28-29), dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan, ada tujuh dimensi dan indikator yang harus diperhatikan:

1. *Self-esteem* (harga diri) dengan indikator: pengembangan prinsip pelayanan; menempatkan seseorang sesuai dengan keahliannya; menetapkan tugas pelayanan yang futuris; dan berpedoman pada kesuksesan “hari esok lebih baik dari hari ini”;
2. *Exeed expectation* (memenuhi harapan), dengan indikator: penyesuaian standar pelayanan; pemahaman terhadap keinginan pelanggan; dan pelayanan sesuai harapan petugas;
3. *Recovery* (pembenahan), dengan indikator: menganggap keluhan merupakan peluang, bukan masalah; mengatasi keluhan pelanggan; mengumpulkan informasi tentang keinginan pelanggan; uji coba standar pelayanan; dan mendengar keluhan pelanggan;

4. *Vision* (pandangan ke depan), dengan indikator: perencanaan ideal di masa depan, memanfaatkan teknologi semaksimal mungkin; dan memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan pelanggan;
5. *Improve* (perbaikan), dengan indikator: perbaikan secara terus menerus; menyesuaikan dengan perubahan; mengikutsertakan bawahan dalam penyusunan rencana; investasi yang bersifat non material (*training*); penciptaan lingkungan yang kondusif; dan penciptaan standar yang responsif;
6. *Care* (perhatian), dengan indikator : menyusun sistem pelayanan yang memuaskan pelanggan; menjaga kualitas; menerapkan standar pelayanan yang tepat; dan uji coba standar pelayanan;
7. *Empower* (pemberdayaan), dengan indikator: memberdayakan karyawan/bawahan; belajar dari pengalaman; dan memberikan rangsangan, pengakuan dan penghargaan.

Pendapat lain dikemukakan oleh Gespersz (1997:2). Gesperz menyebutkan adanya beberapa dimensi atau atribut yang harus diperhatikan dalam peningkatan kualitas pelayanan, yaitu :

1. Ketepatan waktu pelayanan;
2. Akurasi pelayanan, yang berkaitan dengan reliabilitas;
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan;
4. Tanggungjawab yang berkaitan dengan penerimaan pesanan, maupun penanganan keluhan;
5. Kelengkapan, menyangkut ketersediaan sarana pendukung;

6. Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan;
7. Variasi model pelayanan, berkaitan dengan inovasi;
8. Pelayanan pribadi, berkaitan dengan fleksibilitas/penanganan permintaan khusus;
9. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang, kemudahan, dan informasi;
10. Atribut yaitu pendukung pelayanan lainnya seperti kebersihan lingkungan, AC, fasilitas ruang tunggu, fasilitas musik atau TV, dan sebagainya.

Menurut Brown dalam Moenir (1998:33) bahwa di mata masyarakat, kualitas pelayanan meliputi ukuran-ukuran sebagai berikut :

1. *Reability*, yaitu kemampuan untuk memproduksi jasa sesuai yang diinginkan secara tepat; *Assurance*, yaitu pengetahuan dan kemampuannya untuk meyakinkan;
2. *Empathy*, yaitu tingkat perhatian dan atensi individual yang diberikan kepada pelanggan;
3. *Responsiveness*, yaitu kemampuan untuk membantu pelanggan memberikan pelayanan yang tepat;
4. *Tangible*, yaitu penyediaan fasilitas fisik dan kelengkapan serta penampilan pribadi.

Selanjutnya, Lovelock (1992), mengemukakan lima prinsip yang harus diperhatikan bagi penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu meliputi:

1. *Tangible* (terjamah) seperti kemampuan fisik, peralatan, personil dan komunitas material;
2. *Reliable* (handal), kemampuan membentuk pelayanan yang dijanjikan dapat tepat dan memiliki keajegan.

3. Responsiveness. Rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan.
4. Assurance (jaminan), pengetahuan, perilaku dan kemampuan pegawai.
5. Empathy, perhatian perorangan pada pelanggan.

Dimensi-dimensi pelayanan publik yang dikemukakan oleh Lovelock di atas, tidak berbeda dengan yang dikemukakan oleh Zeithaml dkk. Pendapat lain dikemukakan oleh Salim & Woodward (1992). Menurutnya, dimensi kualitas pelayanan publik terdiri dari *economy, efficiency, effectiveness, & equality*.

1. Economy atau ekonomis adalah penggunaan sumberdaya yang sesedikit mungkin dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik.
2. Efficiency atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik.
3. Effectiveness atau efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi.
4. Equity atau keadilan adalah pelayanan publik yang diseleenggarakan dengan memperhatikan aspek-aspek pemerataan.

Sementara menurut Lenvinne (1990), dimensi kualitas pelayanan terdiri atas *responsiveness, responsibility & accountability* yaitu;

1. *Responsiveness* atau responsivitas ini mengukur daya tanggap *providers* terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan *customers*.

2. *Responsibility* atau tanggung jawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.
3. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh *stakeholders*, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Pendapat lain yang senada mengenai dimensi atau dimensi ukuran kualitas pelayanan dikemukakan oleh Fandy Tjiptono (1997:14) dalam bukunya “Prinsip-Prinsip Total Quality Service” yaitu :

1. Bukti langsung (*tangibles*) meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi.
2. Keandalan (*reliability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan.
3. Daya tanggap (*responsiveness*), yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
4. Jaminan (*assurance*), mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan dapat dipercaya yang dimiliki para staf; bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.
5. Empati, meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan.

2.2. Konsep dan Teori Birokrasi yang Baik

2.2.1. Birokrasi

Terminologi birokrasi berasal bahasa Perancis, yaitu “*bureau*” (meja atau kantor) dan “*cratie*” (bahasa Perancis kuno yang berarti aturan), atau akhiran “*kratos*” (bahasa Yunani yang berarti kekuasaan). Dengan demikian, terminologi birokrasi secara harfiah diartikan sebagai “aturan kantor” atau “kekuasaan kantor”. Penggunaan terminologi birokrasi (*bureaucratie*) pertama kali muncul sebelum Revolusi Perancis tahun 1789, yang kemudian digunakan dan berkembang di Eropa dan hampir di semua negara di dunia.

Definisi birokrasi terdapat di berbagai kamus bahasa asing dan bahasa Indonesia. Menurut salah satu pengertian dari American Heritage Dictionary, bureaucracy (birokrasi) adalah “*administration of a government chiefly through bureaus or department staffed with nonelected officials*”. sedangkan menurut salah satu pengertian dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), birokrasi adalah “sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih oleh rakyat”.

Dari kedua sumber tersebut, birokrasi mengandung pengertian luas dan pengertian sempit. Dalam pengertian luas birokrasi adalah “sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah”. Sistem pemerintahan di sini mencakup sistem administrasi (*governing system*), sistem manajemen pemerintahan, dan sistem kelembagaan, yang meliputi struktur organisasi, pegawai, dan infrastruktur kelembagaan. Pegawai pemerintah mencakup pegawai karir (pegawai negeri atau pegawai dari hasil pengangkatan) dan pegawai non-karir (pegawai/pejabat yang berasal dari partai politik dan atau dari hasil penunjukan) sepanjang menjalankan tugas-tugas

pemerintahan. Sedangkan dalam pengertian sempit, birokrasi dapat diartikan sebagai “organisasi pemerintah”.

Dari sejarah pemerintahan negara-negara di dunia, diketahui bahwa konsep “birokrasi” dan ”reformasi birokrasi” telah ada di China semasa Dinasti Song berkuasa pada abad ke-11, yang dipelopori oleh PM Wang Anshih, meskipun terminologi birokrasi baru dikenal menjelang Revolusi Perancis tahun 1789 tersebut. Banyak ilmuwan yang mengembangkan konsep birokrasi, terutama di Eropa, antara lain Baron von Grimm (1723-1807), Karl Marx (1818-1883), dan Frederich Engels (1820-1895).

Ditinjau dari sistem-sistem ketatanegaraan, konsep birokrasi dalam konteks negara kebangsaan (*nation-state*) sangat dipengaruhi oleh pemikiran Machiavelli melalui bukunya: *The Prince* (1513), yang sampai sekarang menjadi referensi penting dalam sistem ketatanegaraan, khususnya menyangkut kepemimpinan (*leadership*) dan kekuasaan (politik). Atas dasar pemikiran Machiavelli tersebut, kemudian lahir konsep tentang ilmu administrasi negara yang dipelopori oleh Lorenz von Stein (1815-1890) dari Austria, yang merangkum berbagai disiplin ilmu, termasuk sosiologi, hukum administrasi, ilmu politik, dan keuangan negara.

Kemudian, berkembang pula pemikiran tentang birokrasi dalam konteks administrasi, seperti yang dikembangkan Henry Fayol (1841-1925) tentang teori administrasi, Woodrow Wilson (1856-1924) dengan teori administrasi publik, yang memisahkan administrasi dan politik, Frederick Winslow Taylor (1856-1915) dengan *scientific management*, Max Weber (1864-1920) dengan teori birokrasi legal-rasional,

dan Gerrit Abraham Van Poelje (1884-1976) dengan sistem administrasi negara di Belanda.

Konsep birokrasi legal-rasional (Max Weber) kemudian berkembang, terutama di Eropa dan AS. Heady (2001) mencoba menyederhanakan konsep birokrasi Max Weber dengan tiga karakteristik utama:

- (1). Hierarki. Organisasi dan administrasi disusun berdasarkan tingkatan, yaitu ada superordinasi (yang mengawasi) dan subordinasi (yang diawasi).
- (2). Diferensiasi atau Spesialisasi. Pembagian tugas menurut keahlian untuk organisasi besar yang mengelola sumber daya yang besar dan kompleks, sangat diperlukan.
- (3). Kualifikasi atau kompetensi. Pegawai harus memiliki kompetensi atau kualifikasi dalam arti “fit” untuk pekerjaannya sesuai dengan keterampilan atau tingkat pendidikannya.

Ludwig Von Mises (1881-1973) melihat dari aspek yang agak berbeda dengan konsep Max Weber. Menurut Mises (1944), manajemen “birokratis” dan manajemen “demokratis” pada prinsipnya bertentangan atau paradoks. Manajemen demokratis adalah sistem yang paling baik dalam pemerintahan, sedangkan manajemen birokratis merupakan salah satu kejahatan besar. Ia berpendapat bahwa manajemen birokratis diperlukan dalam kondisi tertentu, misalnya birokratis harus tunduk penuh pada peraturan perundang-undangan. Namun demikian, ada konsekuensi, yaitu jika birokrat hanya menjalankan aturan, birokrat tanpa ada kreasi kewenangan diskresi. Pemikiran Mises tersebut kemudian banyak dijadikan dasar penerapan prinsip-prinsip *good governance* dan konsep *learning organization* dalam bisnis dan pemerintahan.

Selanjutnya, Gauss (1947) mengemukakan, ada empat teori birokrasi berdasarkan sejarah dan penyelenggaraan pemerintahan negara-negara di dunia dilihat dari proses interaksi birokrasi dengan lingkungannya dan dalam rangka *checks and balances*:

(1) Teori Dikotomi Administrasi-Politik (*administration-politic dichotomy theory*).

Teori ini bersumber dari pemikiran Woodrow Wilson (1856-1924), yang mengemukakan bahwa birokrat adalah kelompok ahli yang harus bebas dari campur tangan politik. Kualitas demokrasi suatu negara biasanya diukur dari kuatnya kontrol politik atas birokrasi dihadapkan pada tuntutan demokrasi. Wilson menggambarkan hubungan “komplementer” antara politik dan birokrasi karena ada saling ketergantungan (*interdependencies*) dan saling mempengaruhi (*reciprocal influences*) antara birokrasi dan politik.

(2) Teori Hubungan Segitiga Kekuasaan (*the iron triangle theory*).

Istilah “*iron triangle*” biasa digunakan oleh political scientist. Teori ini didasarkan atas pemikiran Ralph Pulitzer (1919), yaitu dalam penyelenggaraan pemerintahan, ada tiga kekuatan yang sangat berpengaruh, yaitu legislatif, eksekutif, dan kelompok kepentingan (*interest groups*). Konsep dasar teori ini sesungguhnya birokrasi selalu berusaha membangun kekuasaannya seperti halnya organisasi lainnya. Sedangkan kelompok kepentingan yang paling berpengaruh adalah kelompok bisnis dan industri yang menjadi pelobi (*lobbiest*) kepada pihak eksekutif dan legislatif.

(3) Teori Jaringan Informasi (*issue network theory*)

Teori ini didasari atas kenyataan bahwa birokrasi tidak selalu merupakan organisasi yang kaku (*rigid*), melainkan memiliki jaringan dengan pihak-pihak lain di luar legislatif dan kelompok-kelompok berpengaruh lainnya dalam rangka membangun kekuatan birokrasi. Dalam terminologi manajemen, hubungan ini biasa dikenal sebagai *strategic alliances*.

(4) Teori Hubungan Prinsipal – Agen (*principal agent theory*)

Teori ini didasarkan atas perilaku birokrasi, yaitu ada hubungan antara pihak yang mengawasi (*supervisor*) dan pihak yang diawasi (*subordinated*) atau antara dan pihak yang menjalankan aturan, di mana kedua pihak saling membutuhkan. Dalam terminologi ekonomi, hubungan ini biasa dikenal dengan istilah *supply and demand*.

2.2.2. Manajemen Birokrasi

Salah satu bentuk organ negara adalah lembaga pemerintah yang menjalankan fungsi eksekutif. Lembaga pemerintah sangat ditentukan oleh dua kekuatan atau unsur pokok, yaitu politik dan birokrasi. Birokrasi, yang merupakan unsur utama pemerintahan untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, idealnya tidak boleh terpengaruh atau dipisahkan dari unsur-unsur politik. Tujuannya, agar dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, idealnya tidak boleh terpengaruh atau dipisahkan dari unsur-unsur politik. Tujuannya, agar dalam menjalankan perannya sebagai pelayan masyarakat bisa bertindak profesional, adil, dan netral.

Menurut berbagai konsep dan teori birokrasi yang dikembangkan oleh para ahli seperti Max Weber, Ludwig Von Mises, dan Van Poelje dengan didasarkan oleh sejarah lahir dan perkembangan pemerintahan negara-negara di dunia, “birokrasi pada dasarnya merupakan aturan perundang-undangan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah yang bukan berasal dari hasil pemilihan atau partai politik.”

Dengan demikian, birokrasi sebagai inti pemerintahan meliputi aturan yang dijalankan oleh organisasi pemerintah yang diawaki oleh pegawai (birokrasi) yang memiliki keahlian dan kompetensi sesuai bidangnya, serta dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai pelayanan masyarakat (*public servant*) ditetapkan melalui prosedur (tata-laksana) yang tersusun secara rinci, berjenjang (hierarkis), dan sistematis (saling terkait antara satu fungsi dan fungsi lainnya). Keberadaan dan peran birokrasi pemerintahan dalam mewujudkan tujuan negara sangat erat kaitannya dengan sistem pembagian kekuasaan negara.

Dari sejarah perkembangan pembentukan negara-negara di dunia, pembagian dan pemisahan kekuasaan tidak lepas dari teori yang dikembangkan oleh John Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755). John Locke, antara lain, mengemukakan teori politik atau masyarakat madani (*civil society*) yang didasarkan atas hak-hak dasar dan teori kontrak sosial, yaitu kontrak antara penguasa negara dan rakyatnya.

Ia juga mengemukakan bahwa untuk mencapai keseimbangan dalam suatu negara, kekuasaan negara harus dipilah dalam tiga bagian, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan kekuasaan federatif. Dalam teori ini, tidak ada kekuasaan yudikatif, karena menurutnya, kekuasaan yudikatif sudah masuk ke dalam kekuasaan eksekutif.

Sementara itu, Montesquieu memodifikasi teori John Locke tersebut dengan mengembangkan teori “pemisahan kekuasaan” yang terkenal dengan *trias politica*. Montesquieu memandang bahwa kekuasaan negara ada dua, yaitu kedaulatan dan kekuasaan administratif. Kekuatan administratif terdiri atas kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Dalam teorinya, ia berpendapat bahwa kekuasaan yudikatif harus dipisahkan dengan kekuasaan eksekutif. Sebab, jika dua kekuasaan tersebut berada dalam satu orang atau satu organ, tidak ada kebebasan dan bisa mengarah ke kekuasaan tirani.

Inilah bedanya antara John Locke dan Montesquieu. Negara yang dianggap paling konsisten menjalankan *trias politica* adalah AS. Hal ini terlihat sejak deklarasi kemerdekaan tahun 1776 dan dalam konstitusi negara itu. Menurut *Green Mind Community* (2009), dalam konsep negara hukum, pemisahan/pembagian kekuasaan dan lembaga negara merupakan sumber dari paham kedaulatan hukum dan negara hukum demokratis yang pada hakikatnya kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara yakni tunduk dan patuh dalam bingkai hukum. Dalam negara hukum, konsepsi tentang lembaga negara mencakup alat perlengkapan negara, badan negara, atau organ negara (*staatsorgan*). Salah satu teori tentang lembaga negara atau organ negara dikembangkan oleh Hans Kelsen yang membagi lembaga negara atau organ negara dalam dua bagian :

(1) *Whoever fulfills a function determined by legal order is an organ.*

Siapa pun atau lembaga apa pun yang menjalankan fungsinya atas perintah hukum adalah organ negara. Sebagai contoh, warga negara atau rakyat dalam proses pemilihan presiden adalah dalam rangka menjalankan fungsinya menurut ketentuan

UU. Alhasil, warga negara pun merupakan organ negara dalam pengertian luas. Contoh lain adalah DPR dan MPR yang juga merupakan organ negara;

(2) *He/she personally has a specific legal position.*

Seseorang yang secara spesifik memiliki kedudukan dalam hukum, juga disebut organ negara dalam pengertian sempit. Dalam hal ini, warga negara atau rakyat tidak termasuk karena rakyat tidak memiliki kedudukan atau jabatan tertentu dalam organisasi kenegaraan.

2.2.3. Instrumen Birokrasi Pemerintahan

Dalam menjalankan fungsinya dan mewujudkan kesejahteraan rakyat, pemerintah dengan inti birokrasi menggunakan instrumen-instrumen pemerintahan. Instilah “pemerintah” itu sendiri merupakan terjemahan dari *gouvernement* (bahasa Inggris) atau *gouvernement* (bahasa Perancis), atau dalam negara hukum modern sering disamakan dengan istilah *bestuur* (bahasa Belanda)

Menurut Hadjon (1994), istilah *bestuur* dapat pula diartikan sebagai fungsi pemerintahan, yaitu fungsi “penguasa” yang tidak termasuk fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan (*regelgeving*) dan fungsi peradilan (*rechtspraak*). Instrumen-instrumen birokrasi pemerintahan mencakup instrumen yuridis, instrumen materiil, instrumen personel/kepegawaian, dan instrumen keuangan negara.

(1) Perundang-Undangan

Perundang-undangan (*legislative* atau *wetgeving*) mencakup proses pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di pusat maupun di daerah, serta segala peraturan

negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di pusat maupun di daerah. Sehubungan dengan peraturan perundang-undangan, dalam ilmu hukum dikenal 4 sifat norma hukum, yaitu (i) norma umum abstrak, misalnya undang-undang; (ii) norma individual abstrak, misalnya izin gangguan; (iii) norma umum konkret, misalnya rambu lalu lintas yang berlaku umum dan hanya berlaku di tempat tertentu; (iv) norma umum individual konkret, misalnya keputusan tata usaha negara. Soehino (2000) mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan aturan hukum yang belum ditujukan kepada subjek hukum (orang atau badan) secara konkret. Oleh karena itu, dalam hukum administrasi, materi-materi hukum administrasi yang sifatnya heterogen dikelompokkan dalam tiga kategori :

- (i) Aturan hukum (abstrak dan individu) yang mengatur sistem pendelegasian;
- (ii) Aturan hukum (abstrak dan individu) yang mengatur dinas-dinas publik (pemerintah), atau mengatur hubungan antara pemerintah dan alat perlengkapan negara dengan rakyatnya;
- (iii) Aturan hukum yang bersifat instruktif.

Perundang-undangan juga harus mengandung asas-asas yang merupakan ruhnya. Tanpa asas-asas, maka peraturan perundang-undangan akan kering atau tidak terarah dalam rangka mencapai tujuan hukum. Menurut Van Der Viles, seperti dikutip oleh Attamimi (1990), ada 10 asas hukum, yaitu tujuan yang jelas, keharusan, organ/lembaga yang tepat, dapat dilaksanakan, konsensus, terminologi yang jelas dan sistematis, dapat dikenali, kesamaan hukum, pemberian hukum individual, dan kesiapan penghormatan terhadap penghargaan.

Kemudian, Attamimi mengelaborasi dan merumuskan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terdiri atas dua kategori:

- (i) Asas-asas formal: tujuan yang jelas, perlu pengaturan, organ/lembaga yang tepat, dapat dilaksanakan, dan dapat dikenali;
- (ii) Asas-asas materiil: sesuai dengan cita negara hukum dan norma fundamental negara, sesuai prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum, dan sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

Menurut Hans Kelsen (1973), pemerintah memiliki kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan sebagai bentuk delegasi kewenangan yang dilimpahkan oleh lembaga legislatif melalui suatu undang-undang, seperti peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah.

(2) Peraturan Kebijakan

Seperti dikemukakan pada bagian sebelumnya, Indonesia adalah negara hukum, yaitu semua tindakan pemerintah didasarkan atas hukum. Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum, pemerintah di samping menjalankan perundang-undangan, yang lingkup dan hierarkinya ditetapkan dengan undang-undang, juga diberi kewenangan yang lebih luas untuk menjalankan fungsi umum pemerintahan dengan mengeluarkan aturan kebijakan (*policy rules* atau *beleidsregels*).

Prinsip yang dikembangkan dalam aturan kebijakan bahwa pemerintah dilarang berbuat sewenang-wenang atau menyalahgunakan wewenangnya di luar tujuan kewenangan yang diberikan (*detournement de pouvoir*) atau perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*). Jimly Asshiddiqie (2005) berpendapat bahwa

pemerintah sebagai pelaksana, pada pokoknya, para pejabat pemerintah hanya berfungsi sebagai pelaksana perundang-undangan produk legislatif. Lebih lanjut dikatakannya, meskipun pemerintah memiliki hak mengatur (*pouvoir reglementair*), yaitu dengan mengeluarkan *beleidsregel* atau *policy rules*, hendaknya hal itu tetap dibuat atas dasar perintah atau kuasa UU. Semua kewenangan untuk menjalankan pemerintahan atau perbuatan pemerintah hanya boleh dijalankan berdasarkan suatu kewenangan yang diberikan kepada pemerintah. Jika tidak, perbuatan pemerintah tersebut dianggap tidak sah.

Untuk itu, Indonesia perlu memiliki undang-undang yang mengatur kewenangan pemerintah dalam hal *juridische regels* dalam bentuk prosedur administrasi pemerintahan, yang secara tegas dan jelas mengatur kriteria atau batasan-batasan kewenangan diskresi pemerintah. Jadi, pemerintah pada dasarnya memiliki kekuasaan atau kewenangan yang luas, tidak hanya menjalankan undang-undang produk legislatif, melainkan juga memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, dalam arti formil dan materiil. Dalam arti formil, berarti pemerintah bersama legislatif membentuk undang-undang, sedangkan arti materiil berarti pemerintah memiliki kewenangan membentuk peraturan kebijakan tanpa harus mendapat persetujuan lembaga legislatif, meskipun kriteria atau batasan kewenangannya ditetapkan dalam UU.

(3) Diskresi

Diskresi atau *freies ermessen* adalah kewenangan pemerintah untuk mengambil keputusan dalam melakukan perbuatan atau tindakan yang tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan, namun dibenarkan dalam kondisi tertentu dengan tujuan untuk

menjalankan tugas dan fungsinya atas dasar prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik.

Oleh karena diskresi merupakan kewenangan, maka kewenangan tersebut bisa digunakan dan bisa juga tidak digunakan. Jika digunakan, harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral dan secara hukum. Untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan diskresi, maka harus diatur batasan-batasan atau persyaratan dalam penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintah.

2.2.4. Birokrasi Dalam Proses Desentralisasi Pemerintahan Dan Otonomi Daerah

Paradigma reformasi birokrasi pemerintahan dalam negara demokratis yang terpenting adalah proses desentralisasi pemerintahan untuk mempercepat pembangunan yang merata di seluruh wilayah sehingga pemerintah mampu meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat sejalan dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Untuk itu, dikemukakan beberapa teori dan *best practices* desentralisasi yang dapat dijadikan acuan dalam penelitian ini.

Proses desentralisasi pemerintahan mengalami perkembangan yang sangat pesat sejalan dengan perkembangan demokrasi. Desentralisasi dapat berbentuk desentralisasi politik, administrasi, keuangan, dan ekonomi/pasar (*market*). Berkaitan dengan reformasi birokrasi, proses desentralisasi yang paling erat kaitannya adalah desentralisasi politik dan sistem administrasi. Berbagai teori dan konsep desentralisasi tidak terlepas dari teori-teori yang mendasarinya dan saling terkait antara satu dan lainnya, terutama teori organisasi, teori manajemen, dan teori pengambilan keputusan.

Teori desentralisasi tidak terlepas dengan nama-nama besar seperti Max Weber dengan teori organisasi dan birokrasi (1889), Frederick Winslow Taylor dengan teori manajemen ilmiah (1911), Woodrow Wilson dengan teori administrasi publik (1886), Ludwig Von Mises dengan teori reformasi birokrasi (1944), dan para ahli manajemen modern, antara lain, David Osborne dan Ted Gablier dengan *reinventing government* (1991). Dalam sistem manajemen modern, berbagai teori dan pemikiran berkembang sejalan dengan perkembangan teknologi dan demokrasi.

Desentralisasi merupakan proses yang sangat kompleks dan pada hakikatnya berkaitan dengan proses distribusi pengambilan keputusan dalam sistem pemerintahan agar lebih dekat dengan rakyat (*to bring governance closer to the citizens*). Dilihat dari teori organisasi, desentralisasi (juga disebut sebagai kementerianialisasi) adalah suatu kebijakan pendelegasian kewenangan dalam pengambilan keputusan dari organisasi yang lebih tinggi kepada organisasi yang lebih rendah atau dari tingkat nasional kepada sub-nasional. Dilihat dari segi politik, desentralisasi merupakan strategi untuk melonggarkan kekuasaan sentralistik yang rawan terhadap tirani atau oligarki.

Banyak teori desentralisasi yang berkembang sejalan dengan perkembangan manajemen pemerintahan. Menurut Najeebullah Khan and Ghulam Muhammad Kundi dalam (Dasgupta and Victoria, 2007; Khan, 2006) *Decentralization has been recognized as an important theme of governance in both developed and developing societies of the world*. Sedangkan menurut S. O. Uremadu and J. C. Ndulue dalam (Shah and Shah, 2006) *The conceptual literature argues for a strong role of local governments in local development, thereby improving public services and quality of life at the local level*.

Menurut Olena Babi Nova dalam *The European of Local Self –Government* (1985) formulated the basic principles of local self-government. *They are the principle of legal, organizational, and financial autonomy of local self-governmental authorities.* Namun, dalam *best practices* di berbagai negara, desentralisasi pada dasarnya mencakup desentralisasi, delegasi dan mandat.

Delegasi merupakan proses pengalihan atau transfer tanggung jawab di bidang manajemen dan fungsi-fungsi administrasi dari pemerintah pusat kepada lembaga semi pemerintah seperti dalam proses pembentukan badan-badan usaha milik negara. Sedangkan, devolusi adalah proses pengalihan kewenangan administrasi pemerintahan dan keuangan, terutama dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yang dilandasi oleh desentralisasi politik dalam rangka mewujudkan otonomi daerah yang memiliki sistem pemilihan mandiri.

Menurut Wilfred Uronu Lameck dalam (Rondinelli, 1999; Basset and Beauvais, 2000 quoted by Adjei, 2007) menyatakan bahwa *decentralization refers to the transfer of the authority and power in the hierarchy from central to local government or lower levels of government. It is further defined as the transfer of authority and responsibility for public functions from central government to sub ordinate semi autonomous agencies or private sector.*

2.2.5. Reformasi Birokrasi

Upaya untuk mewujudkan “birokrasi” yang baik sesungguhnya telah dilakukan sejak lama, meskipun masih sangat terbatas apabila dilihat dari ukuran-ukuran yang digunakan pada zaman modern. Berikut dikemukakan beberapa perkembangan reformasi di negara-negara lain.

China merupakan negara yang pertama kali melakukan reformasi “birokrasi”, yaitu pada masa Dinasti Song berkuasa (960-1279). Pada saat itu, PM Wang Anshih yang pertama kali melakukan reformasi birokrasi dan pertanian dengan membentuk undang-undang baru, yaitu *xin-fa* (kebijakan baru). Kemudian, menurut laporan Bank Dunia tahun 1998, sejak politik buka pintu, China telah enam kali melakukan reformasi birokrasi sekaligus reformasi ekonomi dalam periode 1978-2008.

Negara-negara Eropa Barat mulai melakukan reformasi pada abad ke-14 bersamaan dengan *Renaissance*, yang merupakan gerakan budaya dan kemudian menjalar ke seluruh aspek kehidupan. Kemudian, lahir konsep kekuasaan dan *good governance* yang sangat dipengaruhi oleh pemikiran Machiavelli (1469-1527).

Akan halnya Jepang, Negara Matahari Terbit itu melakukan reformasi sejak tahun 1860-an (Restorasi Meiji), yang meliputi reformasi politik dan sosial yang mendasari reformasi bidang-bidang lainnya. Reformasi administrasi di Jepang secara intensif dilakukan sejak tahun 1960-an. Pada tahun 1996, PM Hashimoto mengajukan 17 paket UU reformasi kepada parlemen.

Sementara, AS telah melakukan 13 kali reformasi administrasi dan kepegawaian (dengan 13 UU) dalam periode 1883-1993, yang diawali dengan lahirnya The Pendleton Civil Service Act 1883, yaitu untuk pertama kalinya menerapkan sistem merit dalam manajemen kepegawaian. Di samping itu, negara ini juga telah 9 kali membentuk komisi reformasi dalam periode 1912-1987, yang disebut sebagai “Blue Ribbon Commission”. Reformasi birokrasi secara besar-besaran kembali dilakukan mulai tahun 1995, yaitu pada masa pemerintahan Presiden Bill Clinton (1993-2001) dengan menerapkan konsep “*Reinventing Government*”, yang dikembangkan oleh

Osborne dan Gaebler (1992), serta penerapan “5C Strategies”, yang dikembangkan oleh Osborne dan Plastrik (1997).

Australia mulai melakukan reformasi sejak tahun 1972 pada masa pemerintahan PM Gough Whitlam (1972-1975), yang diawali dengan reformasi sosial yang kemudian menjadi dasar reformasi bidang-bidang lainnya. Reformasi secara lebih intensif dilakukan pada masa kepemimpinan PM Malcolm Fraser (1975-1983), dan kemudian PM Bob Hawk (1983-1991).

India, di bawah PM Narasimha Rao, dijuluki “Bapak Reformasi Ekonomi India” mulai melakukan reformasi 1991-1996, India melakukan berbagai langkah reformasi di bidang ekonomi dalam rangka mencegah kebangkrutan ekonomi. Di bidang investasi, dilakukan penyederhanaan prosedur investasi sehingga berhasil meningkatkan investasi dari 32 juta dollar AS (1991-1992) menjadi 5,3 Miliar dollar AS (1995-1996).

Langkah dan kebijakan Pemerintah Indonesia untuk memperbaiki kinerja birokrasi, khususnya pegawai negeri sipil (PNS), telah dimukakan pada bagian sebelumnya,. Krisis keuangan yang dimulai tahun 1997 dan krisis politik yang puncaknya terjadi pada tahun 1998, merupakan dimulainya era baru reformasi yang memberi peluang untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat dengan lebih mengedepankan pelaksanaan desentralisasi pemerintahan dan otonomi daerah.

Pada era reformasi, yaitu sejak tahun 1999 sampai dimulainya babak baru pemilihan presiden secara langsung pada akhir tahun 2004, berbagai peraturan perundang-undangan dilahirkan sebagai upaya mewujudkan pemerintahan demokratis yang mampu memberikan pelayanan yang lebih baik kepada seluruh masyarakat,.

Kendati demikian, pemerintah juga menyadari bahwa kinerja birokrasi masih belum sesuai dengan yang diharapkan, meskipun telah banyak dilakukan langkah-langkah perbaikan.

Untuk itu, dikeluarkan Inpres Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Dalam Inpres tersebut juga berisi komitmen kuat untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Visi pendayagunaan aparatur negara adalah terwujudnya aparatur negara yang profesional, andal, dan bermoral dengan menerapkan prinsip-prinsip good governance. Untuk itu, pembangunan aparatur negara dicanangkan melalui tujuh program :

- (1) Meningkatkan efektivitas dan efisiensi koordinasi program pendayagunaan aparatur negara;
- (2) Meningkatkan kualitas pelayanan publik;
- (3) Meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan;
- (4) Meningkatkan koordinasi pengawasan;
- (5) Meningkatkan kelembagaan dan ketatalaksanaan yang efektif dan efisien;
- (6) Meningkatkan profesionalitas SDM aparatur;
- (7) Meningkatkan kinerja aparatur negara.

Dengan mendayagunakan aparatur negara, maka sasaran penyelenggaraan negara dalam kurun waktu 2004-2009 adalah terciptanya pemerintahan yang efisien dan efektif serta dapat memberikan pelayanan prima kepada seluruh masyarakat,

reformasi menyangkut aktivitas pengubahan, perombakan, penataan, perbaikan serta penyempurnaan terhadap aparatur, lembaga atau instansi, organisasi pemerintah, pegawai pemerintah, sistem kerja, dan perangkat kerja, termasuk peraturan perundang-undangan.

Sofian Effendi (2006) mengemukakan bahwa reformasi birokrasi merupakan prasyarat untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan sistem ekonomi yang dapat menciptakan keadilan sosial bagi semua. Sementara itu, Eko Prasodjo (2006) memandang reformasi kepegawaian sebagai salah satu subsistem reformasi birokrasi dan keberhasilan reformasi kepegawaian. Selanjutnya, Eko Prasodjo mengemukakan bahwa dalam reformasi kepegawaian mencakup sistem perekrutan, penggajian, pengukuran kinerja, promosi, dan pengawasan terhadap etika dan perilaku PNS. Dikatakan bahwa upaya-upaya tidak sistematis dan komprehensif hanya akan menimbulkan persoalan baru dalam birokrasi.