

BAB II

TINJAUAN TEORITIS

A. Konsep Administrasi Publik

Administrasi berdasarkan etimologis bersumber dari bahasa latin yang terdiri dari *ad + ministrare*, yang secara operasional berarti melayani, membantu dan memenuhi. Dalam bahasa asalnya terbentuk kata benda *administration* dan kata sifat *administrativus*. Sedangkan dalam bahasa Inggris menjadi *administration* dan dalam bahasa Indonesia menjadi administrasi. (Hadari, 1994: 23)

Administrasi dapat dibedakan menjadi dua pengertian, yaitu:

1. Administrasi dalam arti sempit, yaitu berasal dari kata *Administratie* (bahasa Belanda), yang meliputi kegiatan: catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, kegiatan menyusun keterangan-keterangan secara sistematis, dan pencatatan-pencatatannya secara tertulis untuk didokumentasikan, agar mudah menemukannya bilamana akan dipergunakan lagi, baik secara terpisah-pisah maupun sebagai keseluruhan yang tidak terpisahkan, dan segala sesuatu yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*).
2. Administrasi dalam arti luas berasal dari kata *administration* (bahasa Inggris), yaitu:
 - a. Menurut H. A. Simon mengemukakan bahwa “*Administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals*”

(administrasi adalah kegiatan kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama)

- b. Menurut Luther Gulick mengemukakan bahwa “*Administration has to do with getting things done, with the accomplishment of defined objectives*” (administrasi adalah yang berkenaan dengan penyelesaian hal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan)
- c. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, administrasi diartikan sebagai:
 - Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi.
 - Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan.
 - Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan
 - Kegiatan kantor dan tata usaha.

(Afifuddin, 2010: 3-4)

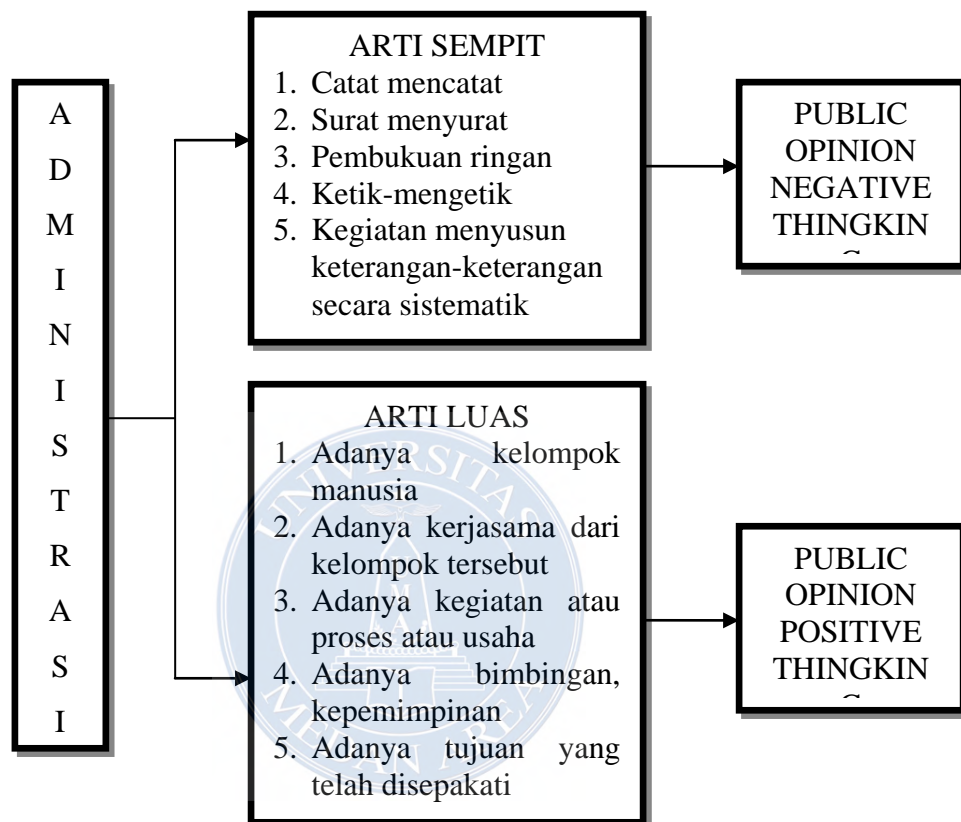
Administrasi mempunyai ciri-ciri yang menjadi dasar dalam proses kegiatan administrasi, yaitu

1. Adanya kelompok manusia, yaitu kelompok yang terdiri atas dua orang atau lebih
2. Adanya kerja sama dari kelompok tersebut.
3. Adanya kegiatan atau proses atau usaha.
4. Adanya bimbingan dan kepemimpinan.

5. Adanya tujuan yang telah disepakati bersama.

Gambar 2.1

Pembagian Administrasi



Sumber: Afifuddin, 2010: 6

Administrasi publik di Indonesia lebih dikenal dengan istilah administrasi Negara. Administrasi publik merupakan salah satu disiplin ilmu administrasi sebagai salah satu aspek dari kegiatan pemerintahan. White (dalam Waluyo, 2007: 35) menyatakan bahwa administrasi publik terdiri atas semua kegiatan Negara dengan maksud untuk menunaikan dan melaksanakan kebijakan Negara. Sedangkan menurut Kasim (1994: 8) menyatakan bahwa administrasi publik sangat berpengaruh tidak hanya terhadap tingkat perumusan kebijakan, melainkan

pula pada tingkat implementasi kebijakan, karena memang administrasi publik berfungsi untuk mencapai tujuan program yang telah ditentukan oleh pembuat kebijakan politik.

Administrasi publik dianggap sebagai organisasi dan administrasi dari unit-unit organisasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan kenegaraan. Dimana tujuan kenegaraan tersebut meliputi upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui penyediaan barang-barang publik dan memberikan pelayanan publik (Kristiadi, 1994:23). Sedangkan Siagian (dalam Waluyo, 2007: 37) mengatakan bahwa administrasi publik sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu Negara dalam usaha mencapai tujuan Negara.

Proses administrasi sebagai proses politik juga dikemukakan oleh Dimock (1996: 40) merupakan bagian dari proses politik suatu bangsa. Hal ini bisa dipahami, karena berdasarkan perkembangan paradigma administrasi, administrasi publik berasal dari ilmu politik yang ditujukan agar proses kegiatan kenegaraan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. (Suradinata, 1993: 33)

Perkembangan administrasi sebagai disiplin ilmu mengalami beberapa proses pergantian cara pandang, dimana pemahamannya dilihat dari paradigma. Perkembangan paradigma tersebut menggambarkan adanya perubahan-perubahan dan perbedaan-perbedaan dalam tujuan, teori dan metodologi serta nilai-nilai yang mendasari. Henry (1988) mengemukakan lima paradigma administrasi publik, yaitu

1. Paradigma Dikotomi Antara Politik dan Administrasi

Terdapat dua fungsi pokok pemerintah yaitu politik dan administrasi. Maka permasalahannya adalah dimana administrasi Negara berada, sehingga dibedakan dengan jelas antara administrasi dan politik. Namun, administrasi Negara sebenarnya harus berada pada birokrasi pemerintahan.

2. Prinsip-prinsip Administrasi Negara

Dipandang dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya. Maka prinsipnya adalah administrasi Negara dapat diterapkan dimana saja walaupun berbeda kebudayaan, lingkungan, visi dan lainnya.

3. Administrasi Negara Sebagai Ilmu Politik

Merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi Negara dan ilmu politik. Dan pada fase ini administrasi Negara telah berkembang sebagai bagian dari ilmu politik.

4. Administrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi

Perkembangannya diawali ketidaksenangan bahwa ilmu administrasi dianggap sebagai ilmu kelas dua setelah ilmu politik. Usaha pengembangannya bertujuan untuk mempercepat proses mencari alternative paradigma ilmu administrasi.

5. Administrasi Negara Sebagai Administrasi Negara

Pada proses ini administrasi Negara telah merambah ke teori organisasi, ilmu kebijakan dan ekonomi politik.

(Pasolong, 2012: 36-38)

Sedangkan Frederickson (1984), mengemukakan enam paradigma administrasi publik, yaitu:

1. Birokrasi Klasik

Fokusnya adalah struktur organisasi dan fungsi prinsip-prinsip manajemen sedangkan yang menjadi lokusnya adalah berbagai jenis organisasi baik pemerintahan maupun bisnis.

2. Birokrasi Neo Klasik

Fokusnya adalah proses pengambilan keputusan dengan perhatian khusus kepada penerapan ilmu perilaku, ilmu manajemen, analisa system, dan penelitian operasi. Sedangkan lokusnya adalah keputusan yang dihasilkan oleh birokrasi pemerintahan.

3. Kelembagaan

Fokusnya adalah perilaku birokrasi yang dipandang sebagai suatu organisasi yang kompleks. Sedangkan masalah-masalah efisiensi, efektivitas dan produktivitas kurang dapat perhatian. Perilaku dalam paradigma ini adalah perilaku pengambilan keputusan yang bersifat gradual dan incremental, dimana hal ini dipandang sebagai satu-satunya cara untuk memadukan kemampuan dan keahlian birokrasi dengan preferensi kebijakan dan berbagai kemungkinan bisa dari pejabat-pejabat politis.

4. Hubungan Kemanusiaan

Yang mendasari paradigma ini adalah keikutsertaan dalam pengambilan keputusan, minimasi perbedaan dan status dan hubungan antar pribadi,

keterbukaan, aktualisasi diri dan optimasi tingkat kepuasan. Focus dari paradigma ini adalah dimensi-dimensi kemanusiaan dan aspek sosial dalam tiap jenis organisasi ataupun birokrasi.

5. Pilihan Publik

Fokus dari paradigma ini tak lepas dari politik, yaitu pilihan-pilihan untuk melayani kepentingan publik akan barang dan jasa yang harus diberikan oleh sejumlah organisasi yang kompleks.

6. Administrasi Negara Baru

Fokus dari paradigma ini meliputi usaha mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain, ataupun membuat organisasi dapat berjalan ke arah dan dengan mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal yang dilaksanakan dengan menggambarkan sistem desentralisasi dan organisasi-organisasi demokratis yang responsive dan mengundang partisipasi serta dapat memberikan secara merata jasa-jasa yang diperlukan masyarakat.

(Pasolong, 2012: 38-40)

Pada tahun 1992 muncul paradigma administrasi publik yang bersifat reformatif yaitu *reinventing government*. Paradigma ini dicetuskan oleh Osborne dan Gaebler (1992) kemudian dioperasionalkan Osborne dan Plastrik (1997). Pada paradigma ini pemerintah harus bersifat:

1. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan
Haruslah menjadi pengarah dari para pelaksana.
2. Pemerintah sebagai milik masyarakat

Haruslah lebih memberdayakan masyarakat ketimbang terus menerus melayani.

3. Pemerintah sebagai institusi yang hidup dan kompetisi

Haruslah menyuntikkan semangat persaingan kepada masyarakat untuk mengembangkan dirinya dengan menghadirkan lembaga swasta dalam menangani urusan-urusan yang biasanya dimonopoli pemerintah.

4. Pemerintah sebagai lembaga yang mempunyai misi

Haruslah lebih memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk berkreasi, bukan mengaturnya dengan berbagai peraturan dan petunjuk pelaksanaan yang ketat.

5. Pemerintah sebagai sebuah pabrik yang berorientasi kepada hasil dalam strategi pembiayaannya.

6. Pemerintah sebagai pelayan masyarakat

Haruslah lebih mementingkan kepuasan pelanggan, bukan hanya memenuhi apa yang menjadi kemauan birokrasi.

7. Pemerintah sebagai badan usaha

Haruslah pandai-pandai mencari uang bukan hanya pintar membelanjakannya.

8. Pemerintah sebagai yang memiliki daya antisipatif

Harus mencegah dari pada menanggulangi.

9. Pemerintah sebagai pemegang kewenangan

Harus menggeser pola kerja hirarki ke model kerja partisipasi dan kerja sama.

10. Pemerintah sebagai pihak yang berorientasi kepada pasar.

Harus mendorong perubahan lewat penguasaannya terhadap mekanisme pasar.

(Pasolong, 2012: 40-41)

Paradigma *Reinventing Government* dikenal juga *New Public Management* (NPM). Paradigma di atas menjadi populer sebagai prinsip *good governance*. Dalam paradigma ini diungkapkan bahwa ada tujuh prinsip dalam NPM, yaitu:

1. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik
2. Penggunaan indikator kinerja
3. Penekanan yang lebih besar pada control output
4. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi
5. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil
6. Penekanan gaya sector swasta pada penerapan manajemen
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

(Pasolong, 2012: 42-44)

Pada tahun 2003, muncul kembali paradigma administrasi publik yang dikenal dengan nama *New Public Service* (NPS). Dalam paradigma ini terdapat tujuh ide pokok, yaitu:

1. Kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang pembagian nilai dari pada kumpulan dari kepentingan individu. Aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan pelanggan tetapi lebih focus pada

pembangunan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antara warga Negara.

2. Administrasi publik harus member kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik, tujuannya adalah tidak untuk menemukan pemecahan yang cepat dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu, dan sebagai kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggungjawab.
3. Kepentingan publik adalah lebih dimajukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga Negara untuk membuat kontribusi lebih berarti dari pada oleh gerakan para manejer swasta sebagai bagian dari keuntungan publik yang menjadi milik mereka.
4. Pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa dicapai secara lebih efektif dan berhasil secara bertanggungjawab mengikuti upaya bersama dan proses-proses kebersamaan.
5. Aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik daripada pasar, dan harus mengikuti peraturan perundangan dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar professional dan kepentingan warga Negara.
6. Semakin bertambah penting pelayanan publik untuk menggunakan andil, nilai kepemimpinan mendasar dan membantu warga mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka lebih daripada berusaha untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat pada petunjuk-petunjuk baru.

7. Organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka berpartisipasi dan lebih sukses dalam kegiatannya kalau mereka mengoperasikan sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan diri pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang.

(Pasolong, 2012: 42-44)

Paradigma New Public Management (NPM) dan New Public Service (NPS) menunjukkan bahwa terjadi perubahan orientasi administrasi publik yang sangat cepat. Paradigma NPM orientasinya kepada kepuasan pelanggan, sedangkan NPS kepada kualitas pelayanan publik. Kedua paradigma ini berjalan seiring, karena NPS berorientasi kepada kualitas pelayanannya sedangkan NPM berorientasi kepada kepuasan pelanggannya. Sedangkan pada dasarnya pelanggan (publik) puas karena kualitas pelayanannya yang berkualitas. Dengan demikian, administrasi publik cenderung berkaitan dengan pelayanan publik, dan apabila prinsip-prinsip paradigma tersebut dijalankan dengan sebenarnya (dihayati dan diimplementasikan oleh aparatur pelayanan publik) maka pelaksanaan pelayanan publik dapat menjadi efektif sehingga mewujudkan pelayanan prima.

B. Konsep Pelayanan Prima

Istilah pelayanan disebut juga sebagai pengabdian dan pengayoman.

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, pelayanan memiliki tiga makna:

1. Perihal atau Cara Melayani
2. Usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memberikan imbalan (Uang)
3. Kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.

Menurut Thoha (1991:177) mengemukakan bahwa 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 *service* kepada masyarakat ketimbang kepentingan sendiri.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 BAB I Pasal 1 ayat 2 bahwa setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Terdapat tiga unsur penting dalam pelayanan publik yaitu

1. Organisasi pemberi (penyelenggara) pelayanan yaitu pemerintah daerah
2. Penerima layanan (langganan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan
3. Kepuasan yang diberikan dan/atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan)

(Hardiansyah, 2011:13)

Paradigma kebijakan publik di era otonomi daerah yang berorientasi pada kepuasan pelanggan, memberikan arah untuk dilakukannya perubahan pola pikir aparatur pemerintah daerah, di dalam menyikapi perubahan dan/atau pergeseran paradigme penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih berorientasi pelayanan. Kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang semula didasarkan pada paradigme *rule government* yang mengedepankan prosedur,

berubah dan/atau bergeser menjadi paradigma *good governance* yang mengedepankan kebersamaan, transparansi, akuntabilitas, keadilan, kesetaraan dan kepastian hukum. (Hardiansyah, 2011: 13)

Konsep pelayanan pada umumnya diartikan sebagai suatu hal yang bermakna tentang membantu. Menurut Indrawan (2011: 401) bahwa pelayanan diartikan sebagai suatu tanda untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain. Sedangkan menurut Moenir (2001: 45) bahwa pelayanan merupakan proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang secara langsung.

Pelayanan merupakan kegiatan atau usaha yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan orang lain. Dengan demikian, apabila pelayanan dikaitkan dengan publik maka kegiatan yang dilakukan dalam lingkungan masyarakat. Menurut Nurcholis (2005: 125) bahwa public sebagai sejumlah orang yang mempunyai kebersamaan pikir, perasaan, harapan, sikap serta tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki. Publik mempunyai banyak arti yaitu umum, masyarakat dan negara.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (KEPMENPAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 mendefinisikan pelayanan publik adalah segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan baik pusat maupun daerah dalam bentuk barang dan jasa dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Maka, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan satu fungsi fundamental yang harus diemban pemerintah, baik

ditingkat pusat maupun daerah. Sedangkan pelayanan publik menurut Widodo (2001: 4) bahwa pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Berbicara tentang konteks pelayanan publik tak terlepas dari makna membantu masyarakat dalam mencapai tujuan baik secara langsung maupun tidak langsung. Pelayanan publik ini dilakukan oleh pihak pemerintah, berupa kegiatan yang mempunyai unsur-unsur perhatian, kesediaan serta kesiapan dalam memberikan kepuasan terhadap para pelanggan (masyarakat). Pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan mengandung lima unsur pokok yaitu:

1. Terdapat pelayanan yang merata dan sama. Tidak diskriminasi dalam pelayanan yang diberikan oleh aparat terhadap semua masyarakat. Pelayanan tidak menganaktirikan, berpihak kepada keluarga, pangkat, suku bangsa, sesame agama diperlakukan secara sama dan merata tanpa memandang status ekonomi.
2. Pelayanan yang diberikan harus tepat waktunya, pelayanan oleh aparat dengan mengulur waktu dengan berbagai alasan merupakan tindakan yang dapat mengecewakan dan menjengkelkan sehingga pelayanan yang diberikan dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat.

3. Pelayanan harus merupakan pelayanan yang berkesinambungan dalam hal berarti aparat pemerintah harus selalu siap untuk memberikan pelayanan kepada yang membutuhkan pelayanan.
4. Pelayanan yang diberikan harus memenuhi keperluan yang dibutuhkan masyarakat.
5. Pelayanan merupakan pelayanan yang harus selalu meningkatkan kualitas dan penampilannya.

(Sumartomo, 1998: 56)

Pelaksanaan pelayanan dalam memberikan pelayanan yang terbaik dan memuaskan masyarakat mengandung beberapa sendi-sendi, yaitu:

1. Kesederhanaan

Merupakan prosedur atau tata cara pelayanan pada masyarakat yang diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

2. Kejelasan dan Kepastian

Merupakan prosedur tata cara kerja pelayanan masyarakat, persyaratan masyarakat, unit kerja atau pejabat yang bertanggung jawab, perincian biaya pelayanan masyarakat dan penerimaan pelayanan dan pejabat yang menerima keluhan masyarakat.

3. Kesamaan

Merupakan proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepuasan hukum.

4. Keterbukaan

Yaitu bahwa hal-hal yang berkaitan dengan proses pelayanan masyarakat wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat baik diminta maupun tidak.

5. Efisien

Yaitu adanya keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan tanpa adanya penanggulangan pemenuhan dalam proses pelayanan umum yang diberikan.

6. Ekonomis

Yaitu pengenaan biaya pelayanan masyarakat harus ditetapkan secara wajar sesuai dengan nilai barang/jasa yang diberikan sesuai dengan kemampuan masyarakat dan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku pada saat ini.

7. Keadilan yang Merata

Yaitu pelayanan yang diberikan secara adil kepada setiap golongan masyarakat.

8. Ketetapan Waktu

Yaitu pelaksanaan pelayanan yang dapat dilakukan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

(Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (KEPMENPAN) Nomor 81 Tahun 1993 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pelayanan Umum)

Pelayanan yang diharapkan masyarakat adalah pelayanan yang baik dari pemerintah. Maka, dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas terdapat beberapa ketentuan yang harus diperhatikan oleh pemerintah, yaitu:

1. Mengetahui kebutuhan yang dilayani
2. Menerapkan persyaratan manajemen untuk mendukung penampilan (kinerja)
3. Memantau dan mengukur kinerja

Selain itu sebagai perwujudan dari apa yang harus diperhatikan dan dilakukan oleh pelayan publik agar pelayanan publik dikatakan efektif, maka dalam memberikan pelayanan publik seharusnya:

1. Mudah dalam pengurusan bagi yang berkepentingan (prosedurnya sederhana)
2. Mendapat pelayanan yang wajar
3. Mendapat pelayanan yang sama tanpa pilih kasih
4. Mendapat perlakuan jujur dan terus terang (transparan)

(Saefullah, 1999: 33)

Pelayanan prima merupakan terjemahan dari *excellent service* yang artinya pelayanan terbaik. Pelayanan prima juga merupakan suatu strategi dalam suatu pendekatan organisasi total yang menjadikan kualitas pelayanan yang diterima pengguna jasa sebagai penggerak utama pencapaian tujuan. Arti pelayanan prima berorientasi kepada kepuasan pengguna layanan. Penanganan layanan secara

professional menjadi kunci keberhasilan. Oleh sebab itu perlu sumber daya manusia yang memiliki kompetensi yang relevan dengan bidang-bidang layanan yang dikelola. (Priyono, 2006:70)

Peningkatan kualitas pelayanan publik melalui pelayanan prima mengandung makna menutup kesenjangan antara persepsi pemberi layanan dan pengguna layanan akan proses dan hasil layanan. Dalam perspektif pengguna layanan kriteria kualitas layanan meliputi, murah, mudah dan baik. Oleh sebab itu pemerintah daerah sebagai pemberi layanan senantiasa mengupayakan pelayanan yang terjangkau (dekat), tepat dan cepat. (Imawan, 2005)

Tujuan pelayanan prima adalah memberikan pelayanan yang dapat memenuhi dan memuaskan pelanggan atau masyarakat serta memberikan focus pelayanan kepada pelanggan. Kegiatan pelayanan prima ini pada akhirnya akan menciptakan rasa puas, senang, nyaman, bahagia, dihormati dan dihargai serta yakin dan percaya. Maka hal yang terpenting dalam melaksanakan pelayanan prima adalah:

1. Kejelasan

Yaitu kejelasan sistem dan prosedur pelayanan, mengerti tentang hak dan kewajiban untuk mendapatkan pelayanan yang prima dari aparat birokrasi.

2. Konsisten

Adalah konsisten dalam menerapkan atau melaksanakan sistem dan prosedur pelayanan

3. Komunikasi

Adalah memberikan pelayanan sesuai dengan prosedur yang berlaku.

4. Komitmen

Melaksanakan pelayanan sejak pengambilan keputusan sampai kepada pelaksanaan keputusan tersebut.

Pelayanan prima adalah salah satu wujud dari kualitas pelayanan publik, maka kualitas akan langsung menggambarkan dari suatu produk, yaitu:

1. Kinerja
2. Keandalan
3. Mudah dalam Penggunaan
4. Estetika

(Sinambela, 2010: 6)

Menurut Sinambela (2010: 7) mengatakan bahwa kualitas mengacu kepada pengertian pokok, yaitu;

1. Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk.
2. Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang lebih dikenal dengan konsep pelayanan prima. Aparat pelayanan hendaknya memahami variable-variabel pelayanan prima, seperti yang terdapat dalam agenda perilaku pelayanan prima sektor publik. Variabel yang dimaksud adalah:

1. Pemerintahan yang bertugas melayani

2. Masyarakat yang dilayani pemerintah
3. Kebijakan yang dijadikan landasan pelayanan public
4. Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih
5. *Resources* yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan
6. Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas pelayanan masyarakat.
7. Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat.
8. Perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, apakah masing-masing telah menjalankan fungsi mereka.

C. Konsep Beras Miskin (RASKIN)

Beras miskin (RASKIN) merupakan salah satu program yang dicanangkan oleh pemerintah terhadap penanggulangan kemiskinan. Program ini termasuk ke dalam 3 (tiga) kluster upaya penanggulangan kemiskinan yaitu Kluster I, Bantuan Dan Perlindungan Sosial yaitu Program Beras Miskin (RASKIN), Jaminan Kesehatan Masyarakat, Beasiswa Miskin. Kluster II, Pemberdayaan Masyarakat dengan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri, dan Kluster III, Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil (UMK) dengan program Kredit Usaha Rakyat (KUR). (Pedoman Umum Beras Miskin Tahun 2010)

Beras miskin (RASKIN) bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Miskin melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Program ini juga dimaksudkan untuk meningkatkan akses masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokoknya sebagai salah

satu hak dasar masyarakat serta merupakan salah satu program pemerintah dalam peningkatan ketahanan pangan nasional.

Pedoman kebijakan penyaluran beras miskin sesuai dengan Pedoman Umum RASKIN Tahun 2012, yaitu:

1. Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS – PM) Raskin

Adalah Rumah Tangga Sasaran hasil pendataan Badan Pusat Statistik di desa/kelurahan yang berhak menerima Raskin dan/atau hasil musyawarah desa/kelurahan yang dimasukkan dalam Daftar Penerima Manfaat – 1 (Model DPM – 1) yang ditetapkan oleh kepala desa/lurah dan disahkan oleh camat.

2. Musyawarah Desa/Kelurahan

Merupakan forum musyawarah di tingkat desa/kelurahan yang melibatkan aparat desa/kelurahan, kelompok masyarakat desa/kelurahan dan perwakilan Rumah Tangga Sasaran – Penerima Manfaat beras miskin dari setiap Satuan Lingkungan Setempat (SLS) setingkat dusun/RW untuk menetapkan daftar nama RTS – PM.

3. Titik Distribusi (TD)

Adalah tempat atau lokasi penyerahan beras Raskin dari Satker Raskin kepada Pelaksana Distribusi Raskin di tingkat desa/kelurahan, atau lokasi lain yang disepakati secara tertulis oleh pemerintah kabupaten/ kota dengan Divre/Subdivre/Kansilog Perum BULOG.

4. Titik Bagi

Adalah tempat atau lokasi penyerahan beras Raskin dari pelaksana distribusi Raskin kepada Rumah Tangga Sasaran – Penerima Manfaat

5. Pelaksana Distribusi Raskin

Adalah kelompok kerja (Pokja) di Titik Distribusi atau warung desa atau kelompok masyarakat yang ditetapkan oleh kepala desa/lurah yang diberi tugas menerima beras dari Satuan Kerja Beras Miskin dan menjual/menyerahkan kepada Rumah Tangga Sasaran – Penerima Manfaat beras miskin di Titik Distribusi serta menyetorkan uang Hasil Penjualan Beras (HPB) kepada Satuan Kerja Raskin atau menyetor ke rekening HPB BULOG yang ditetapkan.

6. Kelompok Kerja

Adalah sekelompok masyarakat desa/kelurahan yang terdiri dari aparat desa/kelurahan dan beberapa orang yang ditunjuk dan ditetapkan oleh kepala desa/lurah sebagai pelaksana distribusi Raskin.

7. Warung Desa

Adalah lembaga ekonomi di tingkat desa/kelurahan, baik milik masyarakat, koperasi maupun pemerintah desa/kelurahan yang memiliki fasilitas bangunan/tempat penjualan bahan pangan dan barang lainnya yang ditetapkan oleh Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota sebagai tempat penyerahan beras Raskin dari Satker Raskin kepada pengelola warung desa dan sekaligus tempat penjualan beras pengelola warung desa kepada Rumah Tangga Sasaran – Penerima Manfaat Beras Miskin (RASKIN).

8. Kelompok Masyarakat

Adalah lembaga masyarakat atau kelompok masyarakat di desa/kelurahan yang ditetapkan oleh Kepala Desa/Lurah sebagai Pelaksana Distribusi Raskin.

9. Padat Karya Raskin

Adalah sistem penyaluran Raskin kepada Rumah Tangga Sasaran – Penerima Manfaat yang dikaitkan dengan pemberdayaan masyarakat dimana para Rumah Tangga Sasaran – Penerima Manfaat diwajibkan bekerja untuk meningkatkan produktivitas daerah dengan diberikan kompensasi pembayaran Hasil Penjualan Beras (HPB) Raskin oleh Pemerintah Daerah melalui APBD.

10. Satker Raskin

Adalah satuan kerja pelaksana penyaluran Raskin yang dibentuk oleh Divisi Regional/Sub Divisi Regional/Kantor Seksi Logistic Perum Bulog terdiri dari ketua dan anggota yang diangkat dengan Surat Perintah Kadivre/Kasub Divre/Kakansilog.

11. Kualitas Beras Bulog

Adalah beras medium kondisi baik sesuai dengan persyaratan kualitas beras sebagaimana diatur dalam peraturan yang berlaku.

12. SPA

Adalah surat permintaan lokasi

13. SPPB

Adalah surat perintah penyerahan barang

14. BAST

Adalah berita acara serah terima beras miskin

15. DPM – 1

Adalah model daftar penerima manfaat Raskin di desa/kelurahan.

16. DPM – 2

Adalah model daftar penjualan Raskin di desa/kelurahan

17. HPB

Adalah harga penjualan beras secara tunai sebesar Rp 1.600/kg netto di

TD

18. MBA – 0

Adalah model rekap BAST di tingkat Kecamatan

19. MBA – 1

Adalah model rekap MBA – 0 di tingkat kabupaten/kota

20. MBA -2

Adalah model rekap MBA – 0 di tingkat provinsi

21. TTHP – Raskin

Adalah model tanda terima uang hasil penjualan Raskin dari pelaksana distribusi dibuat oleh Satker Raskin

22. UPM

Adalah unit pengaduan masyarakat

23. PPLS – 11

Adalah pendataan program perlindungan sosial tahun 2011 yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS).

(Pedoman Umum Penyaluran Beras Miskin, Tahun 2012)

Pengelolaan Raskin juga memiliki prinsip nilai-nilai dasar yang menjadi landasan atau acuan setiap pengambilan keputusan dalam pelaksanaan rangkaian kegiatan, yang diyakini mampu mendorong terwujudnya tujuan program Raskin. Adapun prinsip-prinsip tersebut adalah:

1. Keberpihakan kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS – PM) Raskin.

Bermakna mengusahakan RTS – PM Raskin dapat memperoleh beras kualitas baik, cukup sesuai dengan alokasi dan terjangkau.

2. Transparansi

Bermakna membuka akses informasi kepada pemangku kepentingan Raskin terutama RTS – PM Raskin, yang harus mengetahui dan memahami adanya kegiatan Raskin serta dapat melakukan pengawasan secara mandiri.

3. Partisipatif

Bermakna mendorong masyarakat terutama RTS – PM Raskin berperan secara aktif dalam setiap tahapan pelaksanaan program Raskin, mulai dari tahap perencanaan, sosialisasi, pelaksanaan dan pengendalian.

4. Akuntabilitas

Bermakna bahwa setiap pengelolaan kegiatan Raskin harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat setempat maupun kepada semua pihak yang berkepentingan sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku atau yang telah disepakati.

(Pedoman Umum Penyaluran Beras Miskin, Tahun 2012)

Program beras miskin ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran dari rumah tangga miskin sebagai bentuk dukungan dalam meningkatkan ketahanan pangan dengan memberikan perlindungan sosial beras murah dengan jumlah maksimal 15 kg/rumah tangga miskin/bulan dengan masing-masing seharga Rp 1.600,00/kg (netto) di titik distribusi. Program ini mencakup di seluruh provinsi, sementara tanggung jawab dari distribusi beras dari gudang sampai ke titik distribusi di pegang oleh Perum Bulog. (www.digilib.itb.ac.id)

Penyaluran beras miskin adalah salah satu program dari pemerintah untuk keluarga miskin. Program ini dilaksanakan di bawah tanggung jawab Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog sesuai dengan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri dengan Direktur Utama Perum Bulog Nomor: 25 tahun 2003 dan Nomor: PKK-12/07/2003 yang melibatkan instansi terkait, Pemerintah Daerah dan masyarakat. (www.google.com/implementasi-kebijakan-raskin)

D. Mekanisme Pelaksanaan Penyaluran Beras Miskin (RASKIN)

1. Penyediaan Beras

Perum BULOG berkewajiban menyediakan beras dengan jumlah dan waktu yang tepat serta kualitas sesuai dengan Inpres Perberasan yang berlaku yaitu Inpres Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Kebijakan Perberasan

2. Rencana Penyaluran

Tim Koordinasi Raskin Provinsi dan Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota menyusun rencana penyaluran yang meliputi waktu,

jumlah dan jadwal pendistribusian untuk mengatasi kendala geografis, infrastruktur dan sarana transportasi, perkembangan harga serta kebutuhan beras RTS - PM. Penyediaan beras di setiap gudang Peum BULOG disesuaikan dengan rencana penyaluran Raskin di wilayah kerjanya, sehingga kelancaran proses penyaluran Raskin dapat terjamin.

3. Pola Penyaluran Raskin

Penyaluran Raskin dapat dilakukan secara regular melalui Kelompok Kerja atau dengan cara lain melalui:

- a. Warung Desa
- b. Kelompok Masyarakat
- c. Padat Karya Raskin

4. Pendistribusian

- a. Bupati/Walikota/Ketua Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota/Pejabat yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota menerbitkan Surat Perintah Alokasi (SPA) kepada Kadivre/Kasubdivre/Kakansilog Perum BULOG berdasarkan pagu Raskin dan rincian di masing-masing Kecamatan dan Desa/Kelurahan.
- b. Berdasarkan SPA, Kadivre/Kasubdivre/Kakansilog Perum BULOG menerbitkan SPPB/DO beras untuk masing-masing Kecamatan atau Desa/Kelurahan kepada Satker Raskin.
- c. Kepala Gudang melakukan pemeriksaan kualitas dan kuantitas Raskin sebelum keluar dari gudang dan diserahkan kepada satker Raskin.

- d. Berdasarkan SPPB/DO, Satker Raskin mengambil beras di gudang Perum BULOG dan menyerahkannya kepada Pelaksana Distribusi Raskin di TD.
- e. Tim Koordinasi Raskin Kecamatan atau Pelaksana Distribusi melakukan pemeriksaan kualitas dan kuantitas Raskin yang diserahkan oleh satker Raskin di TD.
- f. Apabila terdapat RAskin yang tidak sesuai dengan kualitas yang ditetapkan dalam Inpres Perberasan, maka Tim Koordinasi Raskin Kecamatan atau Pelaksana Distribusi atau Penerima Manfaat harus menolak dan mengembalikannya kepada Satker Raskin untuk diganti dengan kualitas yang sesuai.
- g. Pelaksana distribusi Raskin menyerahkan Raskin kepada RTS – PM sebanyak 15 kg/RTS/bulan dan dicatat dalam formulir DPM-2. Selanjutnya DPM-2 dilaporkan kepada Tim Raskin Kecamatan.
- h. Apabila di TB jumlah RTS melebihi data RTS-PM hasil PPLS-11 BPS, maka pokja raskin tidak diperkenankan untuk membagi raskin kepada rumah tangga yang tidak terdaftar dalam DPM-1.
- i. Pemerintah Kabupaten/Kota harus mendistribusikan Raskin dari TD ke TB sampai ke RTS-PM.
- j. Apabila diperlukan, Kepala Desa/Lurah dapat mengikut sertakan RT/RW dalam pendistribusian Raskin dari TD sampai ke RTS-PM.

- k. Apabila terdapat alokasi Raskin yang tidak terdistribusikan kepada RTS-PM, maka harus dikembalikan ke Perum BULOG untuk dikoreksi administrasi penyalurannya.

5. Pembayaran HPB

- a. Pembayaran HPB Raskin dari RTS-PM kepada pelaksana distribusi raskin dilakukan secara tunai sebesar Rp 1.600,00/kg.
- b. Uang HPB Raskin yang diterima pelaksana distribusi raskin dari RTS-PM harus langsung disetor ke rekening HPB BULOG melalui Bank setempat oleh pelaksana distribusi yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam petunjuk pelaksanaan/petunjuk teknis sesuai dengan kondisi setempat atau dapat diserahkan kepada satker raskin yang kemudian langsung disetor ke rekening HPB BULOG.
- c. Atas pembayaran HPB raskin tersebut, dibuatkan tanda terima hasil penjualan raskin (TT-HP raskin) rangkap 3 (tiga) oleh satker raskin. HPB raskin yang disetor ke bank oleh pelaksana distribusi raskin harus disertai bukti setor asli. TT-HP raskin diberikan kepada pelaksana distribusi raskin setelah dilakukan konfirmasi ke bank yang bersangkutan.
- d. Pelaksana distribusi raskin tidak dibenarkan menunda penyerahan HPB raskin kepada satker raskin atau rekening HPB BULOG di Bank.
- e. Apabila pelaksana distribusi raskin melakukan perbuatan melawan hukum maka Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota akan mencabut penunjukkan sebagai pelaksana distribusi raskin dan melaporkan

kepada penegak hukum untuk kelancaran penyaluran raskin selanjutnya, maka Kepala Desa/Lurah menunjuk pengganti pelaksana distribusi raskin.

- f. Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan dan Desa/Kelurahan harus membantu kelancaran pembayaran HPB Raskin, atau dapat memberikan dana talangan bagi RTS-PM yang tidak mampu membayar tunai.

(Pedoman Umum Penyaluran Beras Miskin, Tahun 2012)

Pelaksanaan distribusi beras miskin merupakan tanggungjawab dua lembaga, yakni BULOG (Badan Unit Logistik) dan Pemerintah Daerah. Bulog bertanggungjawab terhadap penyaluran beras hingga titik distribusi, sedangkan pemerintah daerah bertanggungjawab terhadap penyaluran beras dari titik distribusi hingga rumah tangga sasaran.

Program beras miskin (RASKIN) merupakan subsidi pangan sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan pada keluarga miskin melalui pendistribusian beras yang diharapkan mampu menjangkau keluarga miskin. Tujuannya adalah memberikan bantuan dan meningkatkan/membuka akses pangan keluarga miskin dalam upaya peningkatan ketahanan pangan di tingkat keluarga melalui penjualan beras kepada keluarga penerima manfaat pada tingkat harga bersubsidi dengan jumlah yang telah ditentukan dan mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pokok pangan dalam bentuk beras.

Sasarannya adalah terbantu dan terbukanya akses beras keluarga miskin yang telah terdata dengan kuantum tertentu sesuai dengan hasil musyawarah desa/kelurahan dengan harga bersubsidi di tempat sehingga dapat membantu meningkatkan ketahanan pangan keluarga miskin.

E. Konsep dan Indikator Kemiskinan

Konsep tentang kemiskinan sangat beragam, mulai dari sekedar ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar dan memperbaiki keadaan, kurangnya kesempatan berusaha, hingga pengertian yang lebih luas yang memasukkan aspek sosial dan moral. Tetapi pada umumnya, ketika orang berbicara tentang kemiskinan yang dimaksud adalah kemiskinan material. (Gregorius, 2008) (<http://politea.wordpress.com/menanggulangi-kemiskinan-desa>)

Setiap diri manusia dikaruniai oleh Tuhan dengan adanya dorongan terpenuhinya kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi untuk mempertahankan kehidupan dan kelangsungannya sebagai persyaratan dan energi dasar. Semuanya itu merupakan kebutuhan minimal yang harus dicapai manusia, seperti kebutuhan untuk hidup, kebutuhan kasih sayang, untuk merasa aman, untuk mencapai sesuatu dan agar diterima dalam kelompok atau *shelter and sustenance, security, group support, esteem, respect, self actualization*. (Sutomo, 2000: 90)

Sedangkan Suriadi dan Suroso (2002:2) pengertian kemiskinan dapat dilihat secara kualitatif dan kuantitatif. Secara kualitatif, kemiskinan adalah suatu kondisi yang di dalamnya manusia tidak bermartabat manusia, atau hidup manusia

tidak layak sebagai manusia. Sedangkan secara kuantitatif kemiskinan adalah suatu keadaan dimana hidup manusia serba kekurangan yang ukuran kemiskinan ditentukan berdasarkan nilai ekonomi. Bila kedua pengertian tersebut digabungkan maka didapat batasan bahwa kemiskinan adalah suatu kondisi yang di dalamnya manusia hidup tidak layak sebagai manusia karena hidupnya serba kekurangan.

Secara umum kemiskinan adalah suatu keadaan atau kondisi dimana warga masyarakat memperoleh hambatan relatif atau permanen dalam memenuhi kebutuhan dasar hidupnya, terutama dalam bidang kehidupan fisik jasmaniah seperti sandang, pangan dan perumahan (tempat tinggal, pemukiman) yang tidak dapat diatasinya sendiri tanpa memberikan pengaruh kepada orang lain. Menurut Adi (2003: 10), kemiskinan dapat ditelusuri dari adanya kesenjangan antarkelas sosial dan ekonomi, ketidaklengkapan (*inadequacy*) hubungan desa-kota, dan perbedaan antarsuku, agama dan daerah. Dalam hal ini melihat masalah kemiskinan dari upaya penanganannya tampaknya sulit memisahkan isu-isu kemiskinan dari kesenjangan sosial.

Defenisi-defenisi kemiskinan tersebut, dapat diketahui indikator utama dari kemiskinan, yaitu :

1. Kurangnya pangan, sandang dan perumahan yang tidak layak
2. Terbatasnya kepemilikan tanah dan penguasaan tanah
3. Kurangnya kemampuan membaca dan menulis
4. Kerentanan dan keterpurukan dalam bidang sosial dan ekonomi
5. Ketidakberdayaan atau daya tawar yang rendah

6. Akses terhadap ilmu pengetahuan, pengadaan air bersih, layanan perumahan dan sanitasi serta rendahnya mutu layanan kesehatan yang terbatas.
7. Lemahnya partisipasi serta jaminan rasa aman
8. Memburuknya kondisi lingkungan hidup serta terbatasnya akses masyarakat terhadap sumber daya alam

Menurut Bank Dunia (2003) penyebab dasar kemiskinan adalah;

1. Kegagalan kepemilikan terutama tanah dan modal
2. Terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana
3. Kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor
4. Adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antara sektor ekonomi
5. Rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat
6. Budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya
7. Tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik
8. Pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan

(Hajar, 2011: 24)

Kemiskinan pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu *pertama*, kemiskinan kronis atau kemiskinan struktural yang terjadi terus menerus dan *kedua*, kemiskinan sementara yang ditandai dengan menurunnya pendapatan

masyarakat secara sementara akibat dari perubahan siklus ekonomi dari kondisi normal menjadi kondisi krisis dan bencana alam. Masyarakat miskin umumnya lemah dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar seperti pangan dan gizi, pendidikan dan kesehatan, kemampuan berusaha dan mempunyai akses yang terbatas pada kegiatan sosial ekonomi sehingga menumbuhkan perilaku miskin. Selain itu perilaku miskin ditandai pula oleh perlakuan diskriminatif, perasaan ketakutan dan kecurigaan serta sikap apatis dan fatalistis (Annonymous, 2001:82).

Kemiskinan juga dapat dibagi dalam ukuran absolut dan relatif (Nugroho, 2001:188), kemiskinan absolut adalah suatu kondisi di mana tingkat pendapatan seseorang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan pendidikan. Kemiskinan relatif adalah ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seseorang, baik yang mencakup material maupun nonmaterial; penghitungan kemiskinan didasarkan proporsi distribusi pendapatan dalam satu daerah. Disebut relatif karena kemiskinan jenis ini lebih berkaitan dengan distribusi pendapatan antarlapisan sosial. Misalnya membandingkan proporsi pendapatan nasional yang diterima oleh sekelompok tertentu dengan kelompok-kelompok sosial lainnya; penduduk yang tidak melebihi kemampuan minimum tertentu dapat dianggap sebagai makhluk.

F. Kerangka Pemikiran

