

**Hubungan Kelembagaan Negara**  
*dalam menunjang*  
**Kualitas Pelayanan Publik**

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang  
Hak penerbitan pada penerbit   
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau  
seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

*Isi diluar tanggung jawab percetakan*

**Ketentuan pidana pasal 72 UU no 19 tahun 2002**

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan /atau dengan paling sedikit Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) atau penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan / atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah)
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan barang hasil pelanggaran HAK CIPTA atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/ atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,000,- (lima ratus milyar rupiah)

SITI NGAISAH, SH.,MH  
BAGUS ANANDA KURNIAWAN, S.AP., M.AP

# Hubungan Kelembagaan Negara *dalam menunjang* Kualitas Pelayanan Publik

Editor :  
Dra. Tri Prasetijowati, M.Si

Penerbit  alpha

*Perpustakaan Nasional RI : Katalog Dalam Terbitan (KDT)*

Siti Ngaisah, Bagus Ananda Kurniawan

Hubungan Kelembagaan Negara dalam menunjang kualitas pelayanan publik/Siti Ngaisah, Bagus Ananda Kurniawan-- Surabaya : Alpha, 2023

viii + 110 hlm; 16,2 x 24,5 cm

Bibliografi : hal. 109

ISBN 978-602-6681-88-1

*Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku tanpa  
izin tertulis dari penerbit*

*Cetakan ke 1, Mei 2023*

Judul :

HUBUNGAN KELEMBAGAAN NEGARA  
DALAM MENUNJANG  
KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Penulis :

Siti Ngaisah, SH., MH  
Bagus Ananda Kurniawan, S.AP., MAP

Editor :

Dra. Tri Prasetijowati, M.Si

Lay Out : Sulistya Rini

Design Cover : *alpha Design*

Dicetak : *alpha*

Telp. 031 532 7639, 535 8634, HP/WA 0858 1510 1523

E-mail : [alpha\\_sby@yahoo.com](mailto:alpha_sby@yahoo.com)

<https://alphasbypenerbit.com/>

Penerbit : *alpha*

IKAPI : No. 174/JTI/2016

Jl. Keputran V - 23 Surabaya

Telp. 535 8634, 0858 1510 1523

E-mail : [alpha\\_sby@yahoo.com](mailto:alpha_sby@yahoo.com)

<https://alphasbypenerbit.com/>

*Isi diluar tanggungjawab Percetakan*

## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillah.....* Akhirnya buku ini Berjudul *Hubungan Kelembagaan Negara Dalam Menunjang Kualitas Pelayanan Publik* selesai juga. Berawal dari adanya kesadaran betapa pentingnya Kualitas Pelayanan Publik yang seharusnya menjadi salah satu perspektif lingkup administrasi publik terlihat demikian jauh dan asing. Tidak semua orang, ataupun pengambil kebijakan belajar secara mendalam mengenai Kualitas Pelayanan Publik didalam ilmu administrasi negara, untuk itu dibutuhkan cara cepat tetapi tepat untuk belajar Ilmu Administrasi Negara. Buku ini berusaha menjembatani kebutuhan minimal akan pengetahuan menyediakan pelayanan publik yang berkualitas sebagai dasar pengambilan keputusan di dalam lingkup Ilmu administrasi negara.

Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, maka pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan atau pun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, dan lainnya. Pemerintah sebagai *service provider* (Penyedia Jasa) bagi masyarakat dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Apalagi pada era otonomi daerah, kualitas dari pelayanan aparatur pemerintah akan semakin ditantang untuk optimal dan mampu menjawab tuntutan yang semakin tinggi dari masyarakat, baik dari segi kualitas maupun dari segi kuantitas pelayanan.

Banyaknya lembaga-lembaga negara baru yang terbentuk pasca amendement UUD 1945, secara otomatis telah mengubah hubungan antar lembaga negara. Jika mengacu pada pengaturan lembaga- lembaga negara yang terdapat dalam UUD 1945, maka hubungan antar kelembagaan dapat dijabarkan berdasarkan

hubungan fungsional, hubungan pengawasan, hubungan yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa, dan hubungan pelaporan atau pertanggungjawaban dalam menunjang kegiatan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan prinsip : lebih mudah, lebih baik, cepat, tepat, akurat, ramah, sesuai dengan harapan yang dapat memuaskan pelanggan.

Akhirnya, sebagai sebuah karya, buku ini masih sangat jauh dari sempurna. Kritik dan saran dari pembaca sangat diharapkan agar buku ini benar-benar mampu menjadi jembatan bagi lembaga Negara yang dalam kapasitasnya sebagai pengambil dan pelaksana ataupun pelaku pelayanan publik yang semestinya paham mengenai Kualitas Pelayanan Publik tetapi kurang memiliki waktu untuk mempelajari Kualitas Pelayanan Publik secara mendalam.

Surabaya, Desember 2022

Penulis

ALPHA AL RIGHT  
DOCUMENT

# DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	vii
BAB I Perkembangan Organisasi Negara .....	1
BAB II Lembaga Negara dan Trias Politika .....	5
2.1. Istilah dan Pengertian Lembaga Negara .....	6
BAB III Lembaga Negara dalam UUD 1945 .....	9
3.1. Macam-macam Lembaga Negara dalam UUD 1945 .....	9
3.2. Kedudukan dan Wewenang Lembaga Negara .....	14
3.3. Wewenang Lembaga Negara .....	15
BAB IV Hubungan Antar Lembaga Negara .....	21
4.1. Hubungan Fungsional .....	21
4.2. Hubungan Pengawasan .....	23
4.3. Hubungan Pelaporan atau Pertanggungjawaban .....	24
4.3. Hubungan Keanggotaan .....	25
BAB V Sengketa Kewenangan Lembaga Negara .....	27
5.1. Pengertian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara .....	27
5.2. Pengertian dan Sumber Wewenang .....	30
5.3. Lembaga Negara .....	32
5.4. Faktor Penyebab Terjadinya Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara .....	32
5.5. Obyek yang dipersengketakan .....	33
5.6. Lembaga Negara yang dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan .....	35
BAB VI Pelayanan Publik .....	41
6.1. Pengertian Pelayanan Publik .....	42
6.2. Nilai Pelayanan Publik .....	49
BAB VII Komponen Pelayanan Publik .....	51
7.1. Makna Pelayanan Publik .....	51
7.2. Nilai Pelayanan Publik .....	52
7.3. Definisi Pelayanan Publik dan Kualitas Pelayanan Publik .....	56

7.4. Kualitas Pelayanan Publik .....	63
7.5. Dimensi-dimensi Kualitas Pelayanan Publik .....	67
BAB VIII Konsep Kualitas Pelayanan Publik .....	73
8.1. Perkembangan Pelayanan Publik .....	73
8.2. Kemampuan Aparat .....	78
8.3. Sistem Pelayanan Publik .....	79
8.4. Perlindungan terhadap dampak hasil pelayanan .....	80
8.5. Tolak Ukur Kualitas Pelayanan Publik .....	82
8.6. Faktor Dominan mempengaruhi kualitas Pelayanan Publik .....	86
8.7. Jenis pelayanan perizinan yang dilakukan oleh pemerintah daerah .....	91
BAB IX Kesimpulan .....	105
Daftar Pustaka .....	109

ALPHA AL RIGHT  
DOCUMENT

# BAB I

## Perkembangan organisasi negara

Dalam perkembangan sejarah, pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan berkembang melalui sejarah yang panjang. Demikian pula dengan variasi struktur dan fungsi organisasi kekuasaan tersebut berkembang dalam banyak ragam dan variasi. Berbagai macam corak, bentuk, bangunan dan struktur organisasi dari suatu negara tidak terlepas dari politik kekuasaan yang mengorganisasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat yang bersangkutan. Karena kepentingan yang timbul itu berkembang dengan dinamis, maka corak negaranya juga berkembang dengan dinamikanya sendiri.

Perkembangan organisasi kenegaraan jika dicermati sebelum Abad ke-19, maka tampak bahwa kekuasaan Raja sangat kuat. Kekuasaan Raja sangat dominan, hal ini terjadi ketika masa Yunani Kuno maupun Romawi Kuno. Konsepsi kenegaraan kemudian berkembang terus sebagai akibat timbulnya revolusi yang menuntut kebebasan yang lebih luas bagi masyarakat dalam menghadapi penguasa. Pada awal abad pertengahan berkembang konsep negara jaga malam (*nachwachtersstaat*), dimana tugas negara hanya menjaga keamanan dan ketertiban semata. Barulah kemudian pada Abad ke-19 muncul pandangan yang lebih luas yang menghendaki peran negara yang lebih besar untuk menangani masalah kesejahteraan bagi masyarakat. Disinilah muncul konsep negara kesejahteraan (*welvaartsstaat*).

Gejala intervensi negara terhadap urusan-urusan masyarakat luas, terus meningkat sampai pertengahan Abad ke-20 dalam bentuknya yang ekstrim yaitu ideology sosialisme (komunisme),

yang memberikan pembenaran terhadap intervensi negara baik ekonomi, politik maupun sosial dan budaya. Corak organisasi negara menjadi makin terkonsentrasi pada beberapa lembaga pengambil keputusan.

Ketika komunisme runtuh, dan ideology liberalisme-kapitalisme berkembang, maka bentuk- bentuk organisasi negara juga berubah. Model birokrasi yang absolute mulai ditinggalkan. Di Inggris misalnya sejak Tahun 1972-1974 diperkenalkan organisasi non elected agencies dengan beragam bentuk seperti; joint committee, boards, dsb untuk tujuan mencapai economies scale dalam rangka meningkatkan pelayanan umum. Selain itu juga dibentuk lembaga-lembaga baru yang menangani urusan yang spesifik seperti; Regional Hospital Aboard. Hal serupa juga terjadi di negara – negara lainnya.

Namun yang pasti bahwa bentuk organ pemerintahan mencakup struktur yang sangat bervariasi yang meliputi: Pemerintah pusat, kementerian yang bersifat teritorial (territorial ministeries), ataupun intermediate institution.

Pada tiga dasawarsa terakhir Abad ke-20, di negara-negara demokrasi yang telah mapan seperti Amerika Serikat dan Perancis berkembang lembaga-lembaga baru yang disebut dengan state auxiliary organs, sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Lembaga tersebut di Amerika Serikat misalnya dikenal dengan; Federal trade Commission (FTC), Federal Communication Commission (FCC). Lembaga-lembaga tersebut bukan NGO's (Non Governmental Organizations). Namun keberadaannya tidak dalam ranah cabang kekuasaan legislative, eksekutif maupun yudikatif. Ada yang bersifat independen dan quasi independen. Namun demikian sebagian ahli lain memasukkan independen agensi ini kedalam ranah kekuasaan eksekutif.

Lembaga-lembaga independen yang menjalankan fungsi regulasi dan pemantauan biasanya ada ditingkat federal (pusat). Di AS disebut dengan the headless fourth branch of the government. Selain itu juga ada komisi-komisi/komite yang menjalankan fungsi pelayanan umum (*management of public service*), yang berada tidak hanya di pusat tetapi juga di daerah.

Berkembangnya lembaga-lembaga tersebut mengakibatkan fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat pada cabang-cabang

kekuasaan eksekutif, legislative dan yudikatif dialihkan menjadi fungsi-fungsi tersendiri yang bersifat independen. Di Indonesia lembaga-lembaga semacam itu misalnya; Komnas HAM, KPK, Komisi Ombudsman, KY,

-----ooo000ooo-----

ALPHA AL RIGHT  
DOCUMENT

ALPHA AL RIGHT  
DOCUMENT

## BAB II

# LEMBAGA NEGARA dan TRIAS POLITIKA

Secara sederhana lembaga negara dapat dibedakan dengan lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut dengan Ornop atau organisasi non pemerintah. Oleh karena itu apa saja lembaga negara yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai "lembaga negara". Lembaga tersebut dapat berada dalam ranah legislative, eksekutif, yudikatif maupun campuran. Karena itulah doktrin "Trias Politika" yang artinya tiga poros kekuasaan, sebagaimana dikembangkan oleh Montesquieu yang pada dasarnya menyatakan bahwa ada tiga fungsi kekuasaan. Dalam negara dan selalu harus tercermin dalam tiga jenis organ negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.

Namun karena pengaruh ajarannya sangat mendalam bagi perkembangan konsep kenegaraan, ajaran tersebut masih dipakai sebagai rujukan dengan berbagai variasinya. Sebelum Montesquie, ajaran fungsi negara sebenarnya sudah dikembangkan oleh negara-negara di dunia ataupun para sarjana. Di Perancis (Abad XVI) misalnya, fungsi negara terbagi menjadi 5 yakni: 1] Fungsi diplomacie; 2] Fungsi defencie; 3] Fungsi financie; 4] Fungsi justicie; dan ] Fungsi policie. Selanjutnya John Locke membagi menjadi 3 yakni; legislative, eksekutif dan federative.

Selanjutnya sarjana Belanda Van Vollen Hoven membagi kekuasaan menjadi 4 yang disebut dengan "Catur Praja" yakni: *Regeling* (pengaturan); *Bestuur* (pemerintahan); *Rechtspraak* (peradilan); dan *Politie* (kepolisian). Namun, pandangan yang paling berpengaruh di dunia tentang hal ini adalah pandangan dari Montesquieu.

Hakekat ajaran Montesquieu dengan konsep *separation of powers* adalah, bahwa dalam setiap negara senantiasa terdapat 3 fungsi kekuasaan, dimana ketiga fungsi kekuasaan tersebut harus dilembagakan masing-masing dalam 3 organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti mutlak. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah dominasi cabang yang satu terhadap cabang kekuasaan yang lainnya.

Konsep Trias Politika yang dijabarkan oleh Montesquieu, saat ini jelas tidak relevan lagi karena tidak mungkin satu organ hanya berurusan dengan satu fungsi secara eksklusif. Kenyataannya saat ini bahwa antara cabang-cabang kekuasaan memiliki hubungan dan bahkan kedudukannya sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

## **2.1 Istilah dan Pengertian Lembaga Negara**

Di dalam kepustakaan Indonesia, lembaga negara digunakan dengan istilah yang berbeda-beda, misalnya istilah organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara, namun maknanya sama. Dalam kepustakaan Inggris, lembaga negara disebut dengan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda disebut *staat organen*.

Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia terdapat istilah lembaga pemerintah yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan di lingkungan eksekutif. Jika kata pemerintah diganti dengan kata Istilah lembaga negara terdapat pula di dalam peraturan perundang-undangan pembentukan lembaga negara yang bersangkutan, misalnya:

- a] Ketetapan MPR No. II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelim atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Pasal 2 menentukan bahwa "Majelis adalah lembaga negara, pemegang dan pelaksana kedaulatan rakyat menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".
- b] UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 2 menentukan bahwa "Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu

lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka... ”

- c] UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Pasal 1 angka 1 menentukan bahwa “Komisi Yudisial adalah lembaga negara sebagai mana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ”.

Dengan demikian, lembaga negara merupakan institusi-institusi yang dibentuk berdasarkan hukum untuk menjalankan fungsi-fungsi negara, baik fungsi klasik maupun fungsi secara aktual. Lembaga negara merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan keberadaan negara. Pembentukan lembaga negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan dan sistem penyelenggaraan negara, yang di dalamnya mencakup mengenai kewenangan dan hubungan antar lembaga negara.

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan secara actual.<sup>7</sup> Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara dan fungsi pemerintahan.

-----ooo00o0ooo-----

ALPHA AL RIGHT  
DOCUMENT

# BAB III

## LEMBAGA NEGARA DALAM UUD 1945

### 3.1 Macam-macam Lembaga Negara Dalam UUD 1945

Ada dua unsur pokok yang saling berkaitan ketika berbicara mengenai organisasi negara yakni organ dan functie. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan functie adalah isinya. Macam-macam organ negara/lembaga negara dapat dibedakan dari beberapa segi yakni;

- a] Pembedaan dari segi hierarkinya/dari Segi landasan hukum Pembentukannya.
- b] Pembedaan dari Segi fungsinya.

#### **Pembedaan Dari Segi Hierarchinya**

Pembedaan Lembaga Negara dari segi hirarkinya itu penting karena harus ada pengaturan mengenai kedudukan hukum dari lembaga-lembaga negara tersebut mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah. Perlakuan hukum antara lembaga yang satu dengan yang lain adalah berbeda (misalnya dalam hal protokoler, gaji, dan sebagainya), hal ini tergantung dari kedudukan lembaga negara tersebut apakah dibentuk berdasarkan UUD, UU, PP atau Peraturan lain dibawahnya.

Lembaga-lembaga negara berdasarkan landasan hukum pembentukannya, yaitu lembaga-lembaga negara berdasarkan UUD 1945, berdasarkan Undang-Undang (UU), dan berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres). Ada 8 (delapan) Lembaga-lembaga negara yang terdapat di dalam UUD 1945 jumlahnya 21 lembaga, yang dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:

Lembaga negara yang bentuk atau nama dan wewenangnya diatur langsung oleh UUD, yaitu MPR, Presiden, Wakil Presiden, Kementerian Negara, pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan

daerah kabupaten, pemerintahan daerah kota, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten, DPRD Kota, DPR, DPD, BPK, MA, KY, MK, TNI, Kepolisian Negara RI; lembaga negara yang bentuk atau namanya tidak ditentukan didalam UUD, tetapi wewenangnya diberikan oleh UUD, yaitu Dewan Pertimbangan Presiden dan KPU; lembaga negara yang bentuk atau nama dan wewenangnya tidak ditentukan oleh UUD, ialah bank sentral.

Lembaga-lembaga negara yang berdasarkan UU paling tidak ada 10, dengan nama komisi dan dewan. Sedangkan lembaga-lembaga negara yang dibentuk dan kewenangannya berdasarkan KepPres ada tiga komisi dan paling tidak enam dewan. Selain itu terdapat pula lembaga-lembaga nondepartemen. Lembaga-lembaga negara tersebut dideskripsikan dalam tabel sebagai berikut.

**T a b e l**  
Lembaga-lembaga Negara Berdasarkan Landasan Hukum Pembentukannya

<b>No</b>	<b>NAMA LEMBAGA NEGARA</b>	<b>LANDASAN HUKUM</b>
1	Majelis Permusyawaratan Rakyat	Bab II, UUD 1945
2	Presiden	Bab III, Pasal 4 UUD 1945
3	Wakil Presiden	Bab III, Pasal 4 UUD 1945
4	Dewan Pertimbangan Presiden	Pasal 16 UUD 1945
5	Kementerian Negara	Bab V, Pasal 17 UUD 1945
6	Pemerintahan Daerah Provinsi	Bab VI, Pasal 18 ayat (1)
7	Pemerintah Daerah Kabupaten	Bab VI, Pasal 18 ayat (1)
8	Pemerintah Daerah Kota	Bab VI, Pasal 18 ayat (1)
9	DPRD Provinsi	Bab VI, Pasal 18 ayat (3)
10	DPRD Kabupaten	Bab VI, Pasal 18 ayat (3)
11	DPRD Kota	Bab VI, Pasal 18 ayat (3)
12	Dewan Perwakilan Rakyat	Bab VII, Pasal 19
13	Dewan Perwakilan Daerah	Bab VIIA, Pasal 22C
14	Komisi Pemilihan Umum	Bab VIIB, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945
15	Bank Sentral	Bab VIII, Pasal 23D
16	Badan Pemeriksa Keuangan	Bab VIIIA, Pasal 23E-23G
17	Mahkamah Agung	Bab IX, Pasal 24A
18	Komisi Yudisial	Bab IX, Pasal 24B
19	Mahkamah Konstitusi	Bab IX, Pasal 24C
20	Tentara Nasional Indonesia	Bab XII, Pasal 30 ayat (2)
21	Kepolisian Negara Republik Indonesia	Bab XII, Pasal 30 ayat (2)

22*	Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) UU No. 5 Tahun 1999	dan KepPres No. 75/1999
23	Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)	UU No. 31 Tahun 1999
24	Komisi Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)	UU No. 39 Tahun 1999
25	Dewan Pers	UU No. 40 Tahun 1999
26	Komisi Kepolisian Nasional	UU No. 2 Tahun 2002
27	Komisi Perlindungan anak Indonesia	UU No. 23 Tahun 2002
28	Komisi Penyiaran Indonesia	UU No. 32 Tahun 2002
29	Dewan Pendidikan	UU No. 20 Tahun 2003
30	Komisi Kejaksaan	UU No. 16 Tahun 2004 joPerPres No. 18 / 2005.
32	Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi	UU No. 27 Tahun 2004
33	Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan	Kep.Pres No. 181/1998
34	Dewan Pembina Industri Strategis	Kep.Pres No. 40/1999
35	Dewan Riset Nasional	Kep.Pres No. 94/1999
36	Dewan Buku Nasional	Kep.Pres No. 110/1999
37	Dewan Ekonomi Nasional	Kep.Pres No. 144/1999
38	Dewan Maritim	Kep.Pres No. 161/1999
39	Dewan Pengembangan Usaha	Kep.Pres No. 165/1999
40	Komisi Hukum Nasional	Kep.Pres No. 15/2000
41	Komisi Ombudsman Nasional	Kep.Pres No. 44/2000
42	Lembaga Nondepartemen:	
	1. Lembaga Administrasi Negara (LAN)	
	2. Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI)	
	3. Badan Kepegawaian Negara (BKN)	
	4. Perpustakaan Nasional	
	5. Bappenas	
	6. Badan Pusat Statistik (BPS)	
	7. Badan Standardisasi Nasional (BSN)	
	8. Badan Pengawas Tenaga Nuklir	
	9. Badan Tenaga Nuklir Nasional	
	10. Badan Intelijen Negara (BIN)	
	11. Lembaga Sandi Negara	
	12. Badan Urusan Logistik (Bulog)	
	13. Badan Koordinasi Keluarga Berencana (BKKBN)	
	14. Lembaga Penerbangan antariksa Nasional (Lapan)	
	15. Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional	
	16. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)	
	17. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)	

18. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) 19. Badan Pertanahan Nasional (BPN) 20. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) 21. Lembaga Informasi Nasional (LIN) 22. Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) 23. Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata (BP Budpar)	Kep.Pres No. 2/2002 tentang Kedudukan, Tugas, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non departemen.
---	--

**Sumber:** Diadaptasi ke dalam bentuk tabel dari Firmansyah Arifin dkk, *Op. Cit.* hal 72 –105.

Menurut **Jimly Assidique**<sup>9</sup> dari segi hierarkinya ini lembaga negara terbagi menjadi 3 lapis yakni; Lapis pertama disebut sebagai "Lembaga Tinggi Negara". Lapis kedua, disebut sebagai "Lembaga Negara", dan lapis ketiga, disebut dengan "Lembaga Daerah". Dengan demikian maka tidak ada lagi istilah "Lembaga Tertinggi Negara" dan "Lembaga Tinggi Negara". Penggolongan menjadi 3 lapis tersebut untuk memudahkan pengertian.

Pada lapis pertama, yang disebut lembaga negara dalam UUD 1945 yakni; Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA, dan BPK. Pada lapis kedua, lembaga negara ini ada yang mendapat kewenangan dari UUD ( misalnya KY, TNI, Kepolisian Negara, KPU, Bank Sentral dan Menteri Negara). Lembaga-lembaga tersebut ada yang ditentukan secara tegas baik nama maupun kewenangannya dalam UUD 1945, namun ada pula yang kewenangannya ada tetapi namanya tidak ada (misalnya KPU). Selain itu ada pula lembaga negara yang mendapat kewenangan dari UU (misalnya, Komnas HAM, Komisi Penyiaran Indonesia, dan sebagainya).

Pada lapis ketiga, adalah merupakan organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah UU (Misalnya, KHN, Komisi Ombudsman Nasional, dan sebagainya). Selain itu berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 maka ada pula yang disebut dengan "Lembaga Daerah", yakni merupakan lembaga negara yang

terdapat di daerah. Lembaga-lembaga tersebut adalah; Pemerintah Daerah Provinsi yakni Gubernur dan DPRD Propinsi; Pemerintah Daerah Kabupaten, yakni DPRD Kabupaten dan Bupati; serta Pemerintah Daerah Kota, yakni Walikota dan DPRD Kota. Lembaga-lembaga daerah tersebut sama-sama disebut secara eksplisit dalam UUD 1945. Di samping itu ada pula lembaga daerah yang diatur dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Tabel 2  
Organ, Jabatan atau Lembaga Negara dalam UUD 1945

NO	NAMA LEMBAGA NEGARA	BAB, PASAL	BENTUK/NAMA DAN KEWENANGAN
1	Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)	Bab II, UUD 1945	Ditentukan eksplisit
2	Presiden	Bab III, Pasal 4 UUD 1945	Ditentukan eksplisit
3	Wakil Presiden	Bab III, Pasal 4 UUD 1945	Ditentukan eksplisit
4	Duta	Pasal 13 ayat (1)	Tidak ditentukan
5	Konsul	Pasal 13 ayat (1)	Tidak ditentukan
6	Dewan Pertimbangan Presiden	Pasal 16 UUD 1945	Nama tidak ditentukan
7	Kementerian Negara	Bab V, Pasal 17 UUD 1945	Ditentukan eksplisit
8	Pemerintahan Daerah Provinsi	Bab VI, Pasal 18 ayat (1)	Ditentukan eksplisit
9	Gubernur	Bab VI, Pasal 18 ayat (4)	Diatur lebih lanjut dengan UU
10	DPRD Provinsi	Bab VI, Pasal 18 ayat (3)	Diatur lebih lanjut dengan UU
11	Pemerintahan Daerah Kabupaten	Bab VI, Pasal 18 (1)	Ditentukan eksplisit
12	Bupati	Bab VI, Pasal 18 ayat (4)	Diatur lebih lanjut dengan UU
13	DPRD Kabupaten	Bab VI, Pasal 18 ayat (3)	Diatur lebih lanjut dengan UU
14	Pemerintahan Daerah Kota	Bab VI, Pasal 18 ayat (1)	Ditentukan eksplisit
15	Walikota	Bab VI, Pasal 18 ayat (4)	Diatur lebih lanjut dengan UU
16	DPRD Kota	Bab VI, Pasal 18 ayat (3)	Diatur lebih lanjut dengan UU
17	Satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa	Bab VI, Pasal 18B ayat (1)	Diatur lebih lanjut dengan UU

18	Kesatuan Masyarakat Hukum Adat	Bab VI, Pasal 18B ayat (2)	Tidak termasuk lembaga negara
19	Dewan Perwakilan Rakyat	Bab VII, Pasal 19	Ditentukan eksplisit
20	Dewan Perwakilan Daerah	Bab VIIA, Pasal 22C	Ditentukan eksplisit
21	Komisi Pemilihan Umum (KPU)	Bab VIIB, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945	Diatur lebih lanjut dengan UU
22	Bank sentral	Bab VIII, Pasal 23D	Diatur lebih lanjut dengan UU
23	Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	Bab VIIIA, Pasal 23E-23G	Ditentukan eksplisit
24	Mahkamah Agung	Bab IX, Pasal 24A	Ditentukan eksplisit
25	Komisi Yudisial	Bab IX, Pasal 24B	Ditentukan eksplisit
26	Mahkamah Konstitusi	Bab IX, Pasal 24C	Ditentukan eksplisit
27	Tentara Nasional Indonesia (TNI)	Bab XII, Pasal 30 ayat (2)	Ditentukan eksplisit
28	Kepolisian Negara Republik Indonesia	Bab XII, Pasal 30 ayat (2)	Ditentukan eksplisit

**Sumber:** Diadaptasi ke dalam bentuk tabel dari Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* hal 27 – 28.

Hal itu sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat (3), yakni “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dengan undang-undang”. Dengan demikian terdapat lebih dari 28 lembaga negara yang secara eksplisit maupun implisit di dalam UUD 1945. Tetapi, hanya 24 lembaga negara yang dapat sebagai pihak dalam sengketa antar lembaga negara di MK. Sebab bank sentral, duta dan konsul tidak ditentukan wewenangnya secara eksplisit dan implisit di dalam UUD 1945. Sementara itu, kesatuan masyarakat hukum adat tidak termasuk katagori lembaga negara dan berada di luar lingkup dan jangkauan organisasi negara.

### 3.2 Kedudukan dan Wewenang Lembaga Negara

Yang dimaksud dengan kedudukan lembaga negara, adalah tempat lembaga negara dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga lainnya. Jika kita mencermati ketentuan dalam UUD 1945 berkaitan dengan lembaga-lembaga negara, maka terdapat perubahan yang mendasar tentang kedudukan lembaga negara. Dalam UUD 1945 sebelum amandement, maka MPR memegang kekuasaan yang superior sebagai pemegang kedaulatan rakyat sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (2). Karena itulah lembaga negara terbagi menjadi 2 yakni lembaga “tertinggi”

dan lembaga "tinggi" negara. Hal tersebut ditegaskan dalam TAP MPR III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antara Lembaga Tinggi Negara.

Setelah amandement UUD 1945 ketentuan tersebut berubah, dimana MPR bukan lagi merupakan lembaga tertinggi negara melainkan sebagai lembaga negara sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Hal tersebut ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan bahwa: "Kedaulatan ditangan rakyat dan dilakukan menurut UUD".

### **3.3 Wewenang Lembaga Negara**

Sebagaimana telah diuraikan dimuka, pasca amandement UUD 1945 dikenal beberapa lembaga negara baik yang diatur secara eksplisit maupun implisit. Berikut ini akan diuraikan beberapa kewenangan lembaga negara yang terdapat dalam UUD 1945.

#### **a] Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)**

Pasca amandement terdapat tiga perubahan mendasar tentang lembaga MPR yakni dari segi kedudukan sebagaimana diuraikan diatas, dari segi keanggotaan, dan kewenangan.

Dari segi keanggotaan maka berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, maka MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui Pemilu. Jika DPR dipilih melalui pemilu dengan basis partai, maka DPD yang merupakan wakil daerah dipilih melalui pemilu dari daerah-daerah yang bersangkutan. Perluasan keanggotaan MPR tersebut dimaksudkan agar perwakilan tidak hanya di terdiri dari unsur politik tetapi juga daerah, sehingga MPR betul-betul dianggap sebagai penjelmaan rakyat.<sup>11</sup>

Tugas dan wewenang MPR dalam UUD Tahun 1945 juga mengalami perubahan setelah dilakukannya amandemen terhadap UUD Tahun 1945. Tugas dan wewenang MPR sebelum perubahan UUD Tahun 1945 adalah; menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (Pasal 3), memilih Presiden dan Wakil Presiden [Pasal 6 ayat (2)] dan melakukan perubahan terhadap UUD (Pasal 37). Dalam UU No.4 Tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR dan DPRD, tidak ditentukan secara terperinci mengenai tugas dan wewenang MPR, namun hal tersebut diatur dalam Peraturan Tata Tertib MPR Tahun 1999 dalam Bab II-nya. Pasal 3 Peraturan Tata Tertib tersebut

menyebutkan bahwa Majelis mempunyai tugas ; menetapkan UUD, Menetapkan GBHN serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian dalam Pasal 4 ditentukan bahwa Majelis mempunyai wewenang:

1. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh Lembaga Negara yang lain, termasuk penetapan GBHN yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden/Mandataris.
2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan majelis.
3. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden
4. Meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden/Mandataris mengenai pelaksanaan garis-garis besar daripada haluan negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut.
5. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh-sungguh melanggar GBHN dan/atau UUD.
6. Mengubah UUD.
7. Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis.
8. Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota.
9. Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota.

Setelah perubahan terhadap UUD Tahun 1945, maka tugas dan wewenang MPR sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 UUD 1945 adalah; [1] mengubah dan menetapkan UUD, [2] Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta [3] memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Pemberhentian dalam masa jabatannya hanya dapat dilakukan jika Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun bila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden (Pasal 7A). Selain kewenangan tersebut kewenangan lainnya adalah melakukan pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden jika terjadi kekosongan jabatan (Pasal 8).

Tugas dan wewenang MPR secara terperinci juga dirumuskan

—

dalam Pasal 11 UU No.22 Tahun 2003 yakni; mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, memutuskan usul DPR berdasarkan putusan MK untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, melantik Wakil Presiden menjadi Presiden jika Presiden berhalangan, memilih Wakil Presiden bila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya, dan memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam perubahan UUD Tahun 1945, maupun UU No.22 Tahun 2003, maka secara kelembagaan jelas bahwa MPR adalah merupakan lembaga yang permanen, bukan sebagai sidang gabungan (*joint session*). Kepermanenan lembaga tersebut sebagai akibat adanya perangkat-perangkat penuh sebagai sebuah lembaga yakni; adanya kelengkapan administrasi dan organisasional anggota individu, kesekretariatan tersendiri untuk menjalankan fungsinya, mempunyai aturan-aturan tersendiri yang mengatur masalah internal lembaga tersebut, serta memiliki sistem penganggaran sendiri

b) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Sebagaimana telah dikemukakan diatas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menghendaki kekuasaan negara dipisahkan ke dalam cabang legislatif, eksekutif dan yudikatif untuk menghindari terjadinya penumpukan kekuasaan, yang berpotensi mengakibatkan terjadinya tirani dalam suatu negara. Lembaga legislatif dipahami sebagai lembaga pembuat peraturan perundang-undangan. Selaku lembaga, legislatif selalu dipengaruhi oleh bentuk, sistem pemerintahan serta prosedur yang berlaku dalam hal pembuatan peraturan perundang-undangan itu sendiri. Dalam sistem ketatanegaraan yang berlaku di berbagai negara, maka lembaga DPR disebut dengan berbagai nama antara lain; National Assembly (Vietnam, Laos), People's Assembly (Myanmar), House of Commons (Inggris), House of Representatives (Amerika Serikat, Filipina, dsb-nya). Di negara yang menganut sistem perwakilan bikameral maka DPR disebut pula dengan majelis rendah (*lower house*) atau kamar kedua dan biasanya dipilih dalam pemilihan umum (pemilu).

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, DPR adalah merupakan lembaga perwakilan politik, dan secara kelembagaan apabila dikaitkan dengan keanggotaannya, maka anggota DPR adalah juga merupakan anggota MPR. Dalam UUD Tahun 1945 sebelum perubahan tidak secara tegas mengatur tentang pembentukan DPR apakah melalui pemilihan umum atukah pengangkatan. Hal itu diatur dalam UU tentang susduk MPR, DPR dan DPRD. Berbeda dengan UUD Tahun 1945 setelah perubahan, ditegaskan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilu.

Dalam Pasal 11 ayat (1) UU No.4 Tahun 1999, disebutkan bahwa; "Pengisian Anggota DPR dilakukan berdasarkan hasil Pemilihan Umum dan Pengangkatan". Kemudian dalam Pasal 11 ayat (2) dan (3) ditentukan pula bahwa, DPR terdiri dari partai politik hasil pemilu dan anggota ABRI yang diangkat. Jumlah anggota DPR adalah 500 orang dengan rincian; anggota partai politik (parpol) hasil pemilu, sebanyak 462 orang dan anggota ABRI yang diangkat, sebanyak 38 orang. Hal ini menunjukkan bahwa pengisian anggota DPR dilakukan melalui mekanisme pemilu dan pengangkatan khusus untuk anggota ABRI.

Setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD Tahun 1945, dalam Pasal 19 ayat (1) ditentukan bahwa keseluruhan anggota DPR dipilih melalui pemilu.<sup>14</sup> Selanjutnya dalam Pasal 19 ayat (2)-nya ditentukan bahwa susunan DPR ditetapkan dengan UU. UU yang mengatur tentang Susunan DPR adalah UU No. 22 Tahun 2003.

Berdasarkan Pasal 17 UU No.22 Tahun 2003, maka ditetapkan bahwa jumlah anggota DPR adalah 550 orang. DPR keseluruhannya terdiri atas anggota partai politik yang dipilih berdasarkan hasil pemilu. Jadi berdasarkan UU No.22 Tahun 2003 ini tidak ada lagi anggota DPR yang berasal dari unsur Dalam Pasal 20A UUD Tahun 1945 jo Pasal 25 UU No.22 Tahun 2003 DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam penjelasan Pasal 25 UU No.22 Tahun 2003 dijelaskan bahwa; fungsi legislasi, adalah fungsi membentuk UU yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Fungsi anggaran, adalah fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Sedangkan fungsi pengawasan, adalah fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD Negara RI Tahun 1945, UU dan peraturan

pelaksanaannya. Dalam menjalankan fungsinya tersebut DPR mempunyai hak-hak yaitu; hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat. Dalam menjalankan fungsinya tersebut DPR mempunyai hak-hak yaitu; hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat.<sup>16</sup> Selain itu anggota DPR juga mempunyai hak mengajukan RUU, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, protokoler dan keuangan dan administratif. Dari beberapa kewenangan yang dimiliki oleh DPR sebagaimana diatur dalam UUD Tahun 1945 setelah perubahan maupun dalam UU tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD tersebut diatas, maka tampak bahwa kewenangan DPR sangat luas yakni meliputi kewenangan untuk membuat UU, membahas RUU, mengawasi pelaksanaan UU, dan juga termasuk kewenangan untuk mengajukan serta memilih pejabat-pejabat negara (seperti anggota hakim konstitusi dan anggota BPK), memberi pertimbangan, dan memberikan persetujuan terhadap hal-hal tertentu sebagaimana dirumuskan dalam UUD Tahun 1945

#### c) Dewan Perwakilan Daerah(DPD)

DPD adalah merupakan lembaga baru yang dibentuk setelah perubahan UUD Tahun 1945. Secara yuridis formal, DPD mulai terbentuk sejak disahkannya perubahan ketiga UUD Tahun 1945, dalam Rapat Paripurna MPR ke-7 Sidang Tahunan MPR pada tanggal 9 Nopember Tahun 2001. Dalam Pasal 40 UU No.22 Tahun 2003, ditentukan bahwa kedudukan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Sebagai lembaga negara maka DPD sejajar kedudukannya dengan lembaga negara lainnya seperti MPR, DPR, Presiden, BPK, MA dan Mahkamah Konstitusi.

Susunan dan Keanggotaan DPD. Bila pada MPR sistem yang lama anggota Utusan Daerah merupakan hasil pemilihan eksklusif anggota DPRD Propinsi, maka anggota DPD dipilih melalui pemilu. Dalam sistem ini, masyarakat langsung memilih nama kandidat, yang memang disyaratkan untuk independen (bukan pengurus Partai Politik). Diharapkan dengan adanya "utusan daerah" model baru yang diwujudkan dalam lembaga DPD dengan sistem rekrutmen yang merupakan hasil pilihan rakyat melalui pemilu ini, dapat

menjadi jembatan bagi aspirasi masyarakat daerah dalam pembuatan kebijakan pada tingkat nasional.

DPD adalah merupakan lembaga perwakilan rakyat yang keanggotaannya terdiri dari wakil- wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilu. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 22C ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menyebutkan, "Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum". Dalam Pasal 22 D UUD Tahun 1945 disebutkan bahwa tugas dan wewenang DPD adalah; mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

#### d) Presiden dan Wakil Presiden

Hasil amendement UUD 1945 juga merubah ketentuan tentang Presiden dan Wakil Presiden. Perubahan berkaitan dengan masa jabatan, yang dibatasi hanya untuk dua kali masa jabatan (Pasal 7). Perubahan lainnya adalah berkaitan dengan mekanisme pemilihan presiden dan Wakil Presiden sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A UUD 1945 yang menyebutkan bahwa; "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Selanjutnya tentang mekanisme pemilihan diatur dalam Pasal 6A ayat 2 dan 4. Selanjutnya tentang mekanisme pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 7A dan 7B. Dalam UUD 1945 ditentukan beberapa wewenang dari Presiden yakni berkaitan dengan legislasi (Pasal 5 ayat (1), dan beberapa kewenangan lainnya yang ditentukan dalam Pasal 10-15 UUD 1945, dan beberapa kewenangan lainnya terkait Perpu, APBN. Pemilihan anggota MK dan sebagainya. [α]

## **BAB IV**

# **HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA**

**B**anyaknya lembaga-lembaga negara baru yang terbentuk pasca amandement UUD 1945, secara otomatis telah mengubah hubungan antar lembaga negara. Jika mengacu pada pengaturan lembaga- lembaga negara yang terdapat dalam UUD 1945, maka hubungan antar kelembagaan dapat dijabarkan berdasarkan hubungan fungsional, hubungan pengawasan, hubungan yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa, dan hubungan pelaporan atau pertanggungjawaban.<sup>27</sup>

### **4.1 Hubungan Fungsional**

Adalah merupakan hubungan antar lembaga negara dengan melihat pada fungsi dari lembaga- lembaga negara tersebut. Secara fungsional hubungan antar lembaga nampak antara :

- a. Hubungan antara DPR/DPD dan Presiden dalam membuat UU dan APBN dan juga untuk menyampaikan usul, pendapat, sertaimunitas.
  - a] Dalam hal pembuatan UU dapat dilihat dari ketentuan Pasal 5 ayat (1) jo Pasal 20 dan Pasal 22D UUD 1945. Hubungan pembentukan UU hanya terjadi antara DPR dengan Presiden, sedangkan DPD hanya mempunyai hubungan dengan DPR. Hubungan antara DPR dengan DPD sifatnya juga terbatas, yakni dalam pembuatan UU yang berkaitan dengan otonomi daerah. Hubungan antara DPR dan DPD juga tampak dalam hal pemberian pertimbangan terhadap RUU yang berkaitan dengan APBN, Pajak, Agama dan Pendidikan serta pengangkatan anggota BPK.
  - b] Hubungan lainnya antara Presiden dengan DPR, yakni dalam kaitan pemberian "persetujuan" oleh DPR berkaitan dengan Pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan

- negara lain (Ps.11 UUD 1945); pemberian "pertimbangan" oleh DPR menyangkut pengangkatan dan penerimaan duta (Ps.13 ayat 2 &3), memberi Amnesti dan Abolisi (Ps.14 ayat 2), serta hubungan dalam kerangka pembentukan Perpu (Ps.22).
- c] Hubungan antara Komisi Yudisial, DPR dan Presiden dalam hal pengangkatan hakim agung. Hubungan disini dalam konteks memberikan rekomendasi, dimana KY mempunyai kewenangan dalam mengusulkan calon hakim agung, DPR memberikan persetujuan dan Presiden dalam konteks mengangkat dan memberhentikan hakim agung (Ps.24B). UU yang mengatur tentang KY adalah UU No.22 Tahun 2004.
  - d] Hubungan antara BPK dengan Presiden dan menteri-menterinya, adalah dalam kerangka penyelenggaraan keuangan negara. Sedangkan hubungan BPK dengan DPR adalah dalam rangka pemilihan anggota BPK oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD serta pengesahannya oleh Presiden (Ps.23F ayat 1).
  - e] Hubungan antara MA dengan Presiden adalah dalam kerangka pemberian "pertimbangan" berkaitan dengan Grasi dan Rehabilitasi (Ps. 14 ayat 1).
  - f] Hubungan antara MA dengan MK, yakni bahwa kedua-duanya adalah merupakan pelaksana dari kekuasaan kehakiman di Indonesia (Ps. 24 Ayat 2). Kedua lembaga tersebut mempunyai tugas dan wewenang masing-masing. Menurut Jimly Assidique jika MA lebih merupakan pengadilan keadilan (*court of justice*), sedangkan MK lebih merupakan lembaga pengadilan hukum (*court of law*). Meskipun perbedaan itu tidak 100 %, karena MA tetap diberi kewenangan sebagai "*court of law*" disamping fungsi utamanya sebagai "*court of justice*". Demikian pula halnya dengan MK.<sup>28</sup>
  - g] Komisi Pemilihan Umum (KPU) dengan pemerintah adalah dalam menyelenggarakan Pemilu. Sedangkan hubungan antara KPU dengan DPR, DPD, dan Presiden adalah bahwa KPU diserahi tugas untuk menyelenggarakan pemilu guna memilih anggota DPR, DPD serta Presiden dan Wakil Presiden dan memilih anggota DPRD (Ps. 22E).
  - h] Komisi Hukum Nasional dengan Presiden untuk memberikan

pendapat tentang kebijakan hukum dan masalah-masalah hukum serta membantu Presiden sebagai panitia pengarah dalam mendisain pembaharuan hukum.

- i] Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan Kepolisian dan Kejaksaan Agung (pemerintah) dalam melakukan penyelidikan atas dugaan kasuskorupsi.

## 4.2 Hubungan Pengawasan

Hubungan pengawasan antara lembaga negara tampak dalam:

- a] Hubungan antara DPR dengan Presiden dalam melaksanakan pemerintahan. Hal tersebut ditentukan dalam Pasal 20A ayat 1 UUD 1945.
- b] Hubungan antara DPD dengan Pemerintah Pusat dan daerah khususnya dalam pelaksanaan otonomi. Dalam UUD 1945 ditentukan bahwa kewenangan DPD adalah berkaitan dengan otonomi daerah baik dalam kerangka pembentukan UU maupun pengawasannya.
- c] Hubungan pengawasan juga terjadi antara MA dengan Presiden, yakni untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU (Ps.24A Ayat 1).
- d] Hubungan antara MK dengan badan pembentuk UU (DPR, DPD, dan Presiden), dalam rangka untuk menguji konstitusionalitas UU (Ps.24C Ayat 1).
- e] KPK dengan Pemerintah, yakni dalam rangka melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara (Ps. 6 UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemeberantasan Tindak Pidana Korupsi). Status hukum KPK adalah sebagai lembaga negara (Ps. 3), yang bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam melaksanakan tugasnya KPK bertanggungjawab kepada public dan menyampaikan pelaporannya kepada Presiden, DPR, dan BPK.
- f] Komisi Ombudsman Nasional dengan Pemerintah dan aparatur pemerintah, aparat lembaga negara, serta lembaga penegak hukum dan peradilan dalam pelaksanaan pelayanan umum agar sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*).

## **Hubungan Yang Berkaitan Dengan Penyelesaian Sengketa**

Dalam kaitan dengan masalah penyelesaian sengketa, maka hubungan kelembagaan yang terjadi yakni antara:

- a] MK dengan lembaga-lembaga negara lain yang ditentukan baik secara eksplisit maupun implicit dalam UUD 1945, untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara.
- b] MK dengan penyelenggara pemilu untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu.

## **4.3 Hubungan Pelaporan atau Pertanggungjawaban**

Hubungan pelaporan atau peranggung jawaban diatur dalam UUD 1945 dan juga UU. Hubungan pelaporan/pertanggungjawaban nampak dalam hubungan antara:

- a] DPR, MPR dengan Presiden  
Dalam UUD 1945 Pasal 7A & 7B, telah ditentukan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya jika terbukti melakukan pelanggaran hukum ataupun tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wapres. Usul pemberhentian berasal dari DPR kepada MPR dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR.
- b] DPR dengan Komisi-komisi negara seperti Komnas HAM, Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Keberadaan Komisi-komisi tersebut ditentukan dalam UU, dan pada prinsipnya harus memberikan pelaporan kepada DPR dalam pelaksanaan tugas-tugasnya.
- c] Presiden dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI). KPPU adalah merupakan lembaga independen yang dibentuk dalam rangka melarang praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Keanggotaan KPPU diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR (Ps. 31 Ayat 2 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat). Selain hubungan tersebut diatas, maka hubungan antar lembaga negara dapat ditambah 1 lagi yakni dari sudut keanggotaan.

#### 4.4 Hubungan Keanggotaan

Hubungan antara MPR, DPR dan DPD. MPR keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan DPD (Ps.2 Ayat 1 UUD 1945). DPR adalah merupakan perwakilan politik, sedangkan DPD adalah merupakan perwakilan daerah. Ketentuan ini telah menimbulkan persoalan dan perbedaan penafsiran mengenai sistem perwakilan yang dianut, yakni apakah UUD 1945 menganut sistem perwakilan unicameral, bikameral ataukah trikameral.

-----ooo0C0ooo-----

ALPHA AL RIGHT  
DOCUMENT

ALPHA AL RIGHT  
DOCUMENT

# BAB V

## SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA

### 5.1 Pengertian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara

Istilah Sengketa Wewenang Antar lembaga Negara pada prinsipnya merupakan bentukan dari tiga kata dasar, yaitu kata sengketa, wewenang, dan kata lembaga negara. Karena itu, untuk mengetahui pengertian istilah tersebut, perlu dijelaskan pengertian ketiga kata dasar tersebut.

Kata sengketa merupakan kata benda yang memiliki tiga pengertian, yaitu

1. Sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkar, perbantahan;
2. Pertikaian, perselisihan; dan
3. Perkara (dipengadilan).

Dengan demikian, terdapat stratifikasi pengertian kata **sengketa**, yakni sengketa dalam kadar rendah, menengah dan sengketa dalam kadar tinggi. Pengertian yang pertama, yaitu perbedaan pendapat, pertengkar, dan perbantahan merupakan sengketa dalam kadar rendah. Jadi, perbedaan pendapat, yang diparalelkan dengan pertengkar dan perbantahan merupakan sengketa dalam kadar rendah. Dalam hal ini belum terjadi kontak fisik, melainkan hanya sekedar berbeda dalam sudut pandang atas suatu masalah yang kemudian menimbulkan perbedaan pendapat. Sengketa dalam kadar ini lumrah terjadi dalam kehidupan sehari-hari, dari dalam kehidupan rumah tangga hingga kehidupan bernegara. Karena itu, perbedaan pendapat yang terjadi dalam pertemuan-pertemuan

ilmiah seperti diskusi, seminar, lokakarya dan lain-lain; dalam rapat-rapat; dan bahkan dalam sidang badan perwakilan rakyat serta perbedaan pendapat dalam proses pengambilan keputusan di pengadilan termasuk dalam katagori sengketa dalam kadar rendah. Sengketa ini pada umumnya cepat berakhir dan diselesaikan dengan mudah, tetapi tidak tertutup kemungkinan meningkat menjadi sengketa yang berkadar lebih tinggi.

Sengketa dalam kadar menengah berarti pertikaian atau perselisihan. Dalam hal ini tidak hanya sekedar perbedaan pendapat, melainkan dapat terjadi kontak fisik sebagai ekspresi dari perbedaan pendapat tersebut. Penyelesaian sengketa kadangkala tidak dapat dilakukan segera, namun memerlukan campur tangan pihak ketiga sebagai mediator, bahkan melalui pejabat yang berwenang,

Dalam bahasa Inggris, terdapat dua kata yang mempunyai makna paralel dengan pengertian kata sengketa tersebut di atas, yaitu kata *conflict* dan *dispute*. Kedua kata tersebut bermakna sebagai kata benda dan sebagai kata kerja intransitif. Kata *conflict* sebagai kata benda berarti percekocan, konflik, perselisihan, dan pertentangan. Sedangkan sebagai kata kerja intransitif, *conflict* berarti bertentangan. Sementara itu, kata *dispute* sebagai kata benda artinya perselisihan, percekocan. Sedangkan sebagai kata kerja intransitif berarti membantah

Dekripsi di atas menunjukkan bahwa pengertian *conflict* sama dengan pengertian *despute*, tetapi tidak sama dengan pengertian sengketa. Kata sengketa pengertiannya lebih luas daripada kata *conflict* dan *dispute*. Sengketa dapat diartikan sebagai perkara, sedangkan *conflict* dan *dispute* secara eksplisit tidak dapat diartikan sebagai perkara.

Namun demikian, dalam pratek masyarakat internasional pada umumnya yang dipadankan dengan perkara yaitu kata *dispute*. Sebab dalam studi hukum internasional publik, dikenal dua macam sengketa internasional yaitu *legal or judicial dispute* (sengketa hukum) dan *political or nonjusticiable dispute* (sengketa politik).<sup>31</sup> Di samping itu, Pasal 33 ayat 1 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan Pasal 36 ayat 1 Statuta Mahkamah Internasional (*The International Court of Justice*) secara tegas menggunakan kata *dispute*. Pasal 33 menentukan antara lain "The

*parties to any dispute ..."*,. Kemudian Pasal 36 ayat 1 Statuta menentukan antara lain: "*..., the jurisdiction of the Court in all legal disputes concerning:...*".

Tetapi, menurut Alfian kata konflik juga memiliki stratifikasi pengertian, yaitu konflik dalam kadar yang rendah, konflik dalam kadar yang lebih tinggi, dan konflik pada tingkat tertinggi. Konflik dalam kadar yang rendah berarti perbedaan kepentingan dan perbedaan pendapat atau ide. Apabila perbedaan kepentingan dan pendapat atau ide itu muncul menjadi pertentangan kepentingan dan pendapat atau ide, maka hal itu merupakan konflik dalam kadar yang lebih tinggi. Selanjutnya, jika hal itu muncul dalam bentuk konfrontasi atau bentrokan fisik yang melibatkan masyarakat, maka konflik itu sudah berada pada tingkat tertinggi. Dalam hal itu, penyelesaian konflik dilakukan melalui pengadilan.

Selanjutnya di dalam ***Black's Law Dictionary*** dijelaskan empat jenis *conflict*, yaitu:

1. *Conflicting evident. Evidence offered by plaintiffs and defendant, or prosecutor and defendant which is inconsistent and cannot be reconciled.* (Sengketa atau perselisihan terbuka. Fakta-fakta yang diajukan oleh penggugat dan tergugat atau jaksa dan terdakwa yang tidak bersesuaian dan tidak dapat didamaikan).
2. *Conflict of authority, a decision between two or more courts (general courts of last resort) on some legal principle or application of law. May also refer to disparity between authorities on a subject.* (Sengketa wewenang, suatu keputusan antara dua atau lebih pengadilan (terutama antar-pengadilan umum) mengenai asas dan aplikasi atau penerapan hukum. Dapat juga terjadi mengenai perbedaan atau disparitas antara kewenangan-kewenangan atas suatu masalah).
3. *Conflict of personal law, term used to describe conflict within a particular state arising from application of general law to racial and religious groups which have their own laws, e.g. tribal law of the Indians.* (Sengketa mengenai pribadi hukum, istilah yang digunakan untuk menggambarkan sengketa khusus dalam suatu negara mengenai penerapan hukum pada umumnya terhadap kelompok ras dan agama dengan hukum yang mereka miliki, seperti hukum suku Indian).
4. *Conflict of law, inconsistency or deference between the laws of different state or countries, arising in the case of person who have*

*acquired right, incurred obligation, injures or damaged, or mad contracts, within the territory of two or more jurisdiction...* (Sengketa hukum, yaitu ketidakkonsistenan atau perbedaan UU pada negara-negara atau pemerintah-pemerintah yang berbeda, yang timbul dalam kasus seseorang yang memperoleh hak, dibebani kewajiban, dirugikan atau dirusak, atau kontrak yang cacat, dalam dua atau lebih wilayah kewenangan - yurisdiksi ...).

Dengan demikian, *Black's Law Dictionary* menggunakan kata *conflict* dalam pengertian yang sama dengan *dispute*, yakni dalam arti sengketa. Di situ juga dijelaskan mengenai sengketa wewenang (*Conflict of authority*) sebagai salah satu jenis sengketa, namun hanya terbatas pada sengketa

Paparan di atas menunjukkan bahwa kata *conflict* dapat berarti konflik, sengketa atau perkara, yang paralel pengertiannya dengan *dispute*, yaitu adanya pertentangan atau ketidaksesuaian antara para pihak yang akan dan sedang mengadakan hubungan atau kerjasama. Suatu konflik dapat berubah menjadi sengketa atau perkara jika pihak yang merasa dirugikan telah menyatakan rasa tidak puas atau keprihatinannya, baik secara langsung kepada pihak yang dianggap sebagai penyebab timbulnya kerugian atau kepada pihak lain.

## **5.2 Pengertian dan Sumber Wewenang**

Wewenang dalam bahasa Inggris disebut *authority*. Sedangkan dalam bahasa Belanda disebut *bevoegheid*. *Bevoegheid* sama artinya dengan *competentie* yaitu wewenang, kekuasaan. Dalam Bahasa Indonesia kata wewenang sama artinya dengan kewenangan, yaitu hak dan kekuasaan untuk bertindak. Disamping itu, juga diartikan sebagai kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain. Menurut Robert Bierstedt, wewenang adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan).

Ketetapan MPR No.V/MPR/2000 membedakan pengertian wewenang dengan pengertian tugas. Wewenang diartikan sebagai fungsi yang boleh tidak dilakukan. Menurut Philipus M. Hadjon kata tugas dan wewenang dalam Ketetapan MPR tersebut dimaksudkan sebagai kekuasaan.

Dengan demikian, wewenang berkaitan dengan kekuasaan yang ada pada institusi-institusi negara. Dalam UUD 1945 digunakan berbagai konsep, seperti berwenang dan wajib bagi MPR (Pasal 3 ayat 1 dan Pasal 7B ayat 6); kekuasaan, kewajiban dan berhak untuk Presiden (Pasal 4 ayat 1 dan 2, Pasal 5 ayat 1, dan Pasal 10); kekuasaan dan berhak untuk DPR (Pasal 20 ayat 1 dan Pasal 21); kekuasaan untuk Kekuasaan Kehakiman (Pasal 24); berwenang bagi MA (Pasal 24A) dan Komisi Yudisial (Pasal 24B); dan berwenang dan wajib untuk Mahkamah Konstitusi (Pasal 24C ayat 1 dan 2).

Disamping itu, ada pula sumber wewenang tidak asli, atau pembentukan wewenang yang dilakukan oleh suatu institusi yang dibentuk berdasarkan konstitusi, dimana institusi ini membentuk suatu wewenang baru. Dalam kaitan ini, Marcus Lukman mengatakan bahwa atribusi hanya dapat dilakukan oleh pembentuk UU Orisinal dan pembentuk UU yang diwakilkan. Oleh karena itu, wewenang asli ada pada : PPKI, sebagai pembentuk UUD; MPR, yang mengubah dan menetapkan UUD; DPR, membentuk UU; dan Presiden bersama DPR, membentuk UU. Sedangkan wewenang tidak asli atau yang diwakilkan dimiliki : Presiden yang menetapkan PP, KepPres dan Instruksi Presiden; Menteri-menteri yang menetapkan Peraturan Menteri, KepMen dan Instruksi Menteri; DPRD dan Kepala Daerah yang membentuk Perda; dan Kepala Daerah yang menetapkan keputusan Kepala Daerah.

Dalam pembentukan wewenang ini terjadi masalah pengawasan, yakni pengawasan oleh pihak pemilik wewenang terhadap penerima wewenang. Ada tiga macam bentuk pengawasan, yaitu: pengawasan hukum adalah suatu bentuk pengawasan yang bertujuan untuk mengetahui apakah wewenang sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku (*geldelijke controle*); Pengawasan administratif adalah pengawasan yang bertujuan untuk mengukur efisiensi kerja (*efficiency controle*); dan pengawasan politik adalah pengawasan yang digunakan untuk mengukur segi-segi kemanfaatan (*doelmatigheid controle / kwaliteits controle*).

Dengan demikian, maka ciri-ciri atribusi adalah : melahirkan wewenang baru, dilakukan oleh suatu institusi yang pembentukannya berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, dan tidak mengenal dasar-dasar sistem pertanggungjawaban, tetapi terdapat masalah pengawasan.

**Delegasi** (*delegatie*) berarti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah. Penyerahan hanya dapat dibenarkan jika berdasarkan pada ketentuan hukum.<sup>50</sup> Dengan demikian, pada delegasi terjadi penyerahan wewenang dari suatu institusi kepada institusi negara yang lainnya, sehingga institusi yang sudah menyerahkan wewenang (delegan) tidak berwenang lagi atas wewenang tersebut. Oleh karena itu, pihak delegataris melaksanakan wewenang atas nama sendiri dan tanggung jawab sendiri. Delegataris bertanggung jawab secara internal maupun eksternal. Secara internal, pertanggungjawaban berupa laporan pelaksanaan wewenang. Sedangkan secara eksternal merupakan pertanggungjawaban kepada pihak ketiga, jika dalam pelaksanaan wewenang itu menimbulkan derita atau kerugian. Oleh karena itu, perolehan wewenang dengan delegasi lebih tepat disebut *pelimpahan kekuasaan dan tanggungjawab*.

Dalam delegasi harus ada dasar hukum. Jika delegan ingin menarik kembali wewenang yang telah diserahkan kepada delegataris, maka harus dilakukan dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Wewenang yang diperoleh dengan delegasi dapat disub-delegasikan kepada sub-delegataris. Bahkan, dapat pula terjadi sub-subdelegasi, dimana sub-delegataris mendelegasikan lagi wewenang itu kepada pihak lain. Dalam hal sub-delegasi maupun sub-subdelegasi berlaku prinsip yang sama dengan delegasi. Dengan demikian, ciri-ciri delegasi yaitu: harus dilakukan oleh institusi yang berwenang, hilangnya wewenang pada pihak delegans, delegataris bertindak atas nama dan tanggung jawab sendiri, dan subdelegasi dapat dilakukan berdasarkan prinsip seperti pada delegasi.

**Mandat** (*mandaat*) berarti pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan yang memberikan wewenang (mandant) kepada yang lain yang akan melaksanakannya (mandataris) atas nama dan tanggung jawab alat pemerintah yang pertama

Kata mandat berasal dari bahasa latin *mandatum*, yang berasal dari kata *mandare – atum* yang berarti melimpahkan, mempercayakan, memerintahkan. Kata mandant berasal dari kata *mandans*, mandataris berasal dari kata *mandatarius* yang berarti barang siapa yang memiliki

suatu kuasa atau pemegang kuasa

Dengan demikian, sumber wewenang atau kekuasaan pada hakikatnya adalah hukum. Hal demikian sesuai dengan pendapat Aristoteles, bahwa dalam pemerintahan yang berkonstitusi, hukum haruslah menjadi sumber kekuasaan bagi para penguasa pemerintahan, sehingga pemerintahan itu terarah untuk kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan umum. Selanjutnya dinyatakan bahwa hukum sebagai sumber kekuasaan bukan hanya berdaulat dan berwibawa, melainkan juga harus menjadi landasan kehidupan bernegara bagi pemerintah dan warga negara. Dengan demikian, kedua belah pihak sama-sama memiliki kedudukan hukum

### **5.3 Lembaga Negara**

Ada banyak definisi yang diberikan oleh para sarjana mengenai apa itu lembaga negara sebagaimana telah diuraikan di muka. Namun yang jelas bahwa lembaga negara merupakan institusi-institusi yang dibentuk berdasarkan hukum untuk menjalankan fungsi-fungsi negara, baik fungsi klasik maupun fungsi secara aktual.

Berdasarkan pada pengertian kata sengketa, wewenang, dan lembaga negara seperti tersebut di atas, maka Sengketa Wewenang Antarlembaga Negara berarti perbedaan pendapat yang meningkat menjadi persengketaan antarlembaga negara dan adanya tuntutan dari suatu lembaga negara terhadap lembaga negara yang lain atas wewenangnya yang telah dirugikan atau terganggu

### **5.4 Faktor Penyebab Terjadinya Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara**

Sengketa kewenangan antarlembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat terjadi karena berbagai kemungkinan, diantaranya sebagai berikut:

- a) Kurang memadainya sistem yang mengatur dan memwadahi hubungan antar lembaga negara yang ada sehingga menimbulkan perbedaan interpretasi. Perbedaan interpretasi terhadap suatu ketentuan yang menjadi dasar penyelenggaraan negara seringkali menyulut sengketa.
- b) Dalam sistem ketatanegaran yang diadopsikan dalam UUD 1945,

mekanisme hubungan antarlembaga negara bersifat horizontal, tidak lagi bersifat vertikal.<sup>58</sup> Sesuai dengan paradigma baru ini, semua lembaga-lembaga negara secara konstitusional berkedudukan sederajat. MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi, sebaliknya Presiden, DPD, DPR, BPK, MA, MK, dan lain-lain lembaga konstitusional berkedudukan sebagai lembaga tinggi. UUD 1945, walaupun tidak seperti yang diharapkan teori trias politik dari Montersquieu, menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Hubungan antar lembaga negara dilakukan berdasarkan prinsip saling mengontrol dan mengimbangi (*checks and balances*). Prinsip pemisahan kekuasaan pada prinsipnya dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan sehingga tidak terjadi dominasi kekuasaan suatu lembaga negara terhadap lembaga negara lainnya. Di samping itu, juga untuk menghindari terjadinya penindasan dan tindakan sewenang-wenang penguasa. Hubungan kelembagaan yang saling mengontrol dan mengimbangi tersebut memungkinkan terjadinya sengketa dalam melaksanakan wewenang masing-masing, yang jika terjadi perbedaan dalam menafsirkan maksud yang terkandung dalam ketentuan UUD 1945.

- c] Norma-norma yang menentukan mengenai lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945 semakin meluas. Lembaga-lembaga negara yang ditentukan di dalam UUD 1945 tidak terbatas pada yang dikenal selama ini, yakni MPR, DPR, Presiden, BPK, DPA, dan MA, melainkan ditentukan adanya lembaga-lembaga negara baru, antara lain TNI, Kepolisian Negara, DPD, Komisi Pemilihan Umum, MK, Komisi Yudisial, dan lain-lain.
- d] Kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara diperlukan untuk mencegah agar sengketa itu tidak menjadi sengketa politik yang bersifat adversarial. Sebab hal itu akan berdampak buruk terhadap mekanisme hubungan kelembagaan dan pelaksanaan fungsi lembaga-lembaganegara.

## 5.5 Obyek Yang Dipersengketakan

Dalam sengketa wewenang antarlembaga negara yang menjadi obyek sengketa yaitu kewenangan konstitusional antarlembaga negara. Dengan demikian yang menjadi isu pokok yaitu kewenangan

konstitusional lembaga negara yang dalam pelaksanaannya mengalami gangguan atau hambatan oleh lembaga negara yang lain. Jadi yang penting harus dapat dibuktikan yaitu mengenai apakah lembaga negara pemohon memiliki kewenangan konstitusional, dan apakah kewenangan konstitusional tersebut secara nyata dirugikan oleh adanya putusan dari lembaga negara termohon. Karena itu, obyek sengketa kewenangan antarlembaga negara harus memenuhi dua unsur, yaitu:

- a) adanya kewenangan konstitusional yang ditentukan dalam UUD, dan
- b) adanya perbedaan penafsiran antara dua atau lebih lembaga negara yang terkait terhadap maksud UUD 1945.

Kewenangan konstitusional maksudnya suatu kewenangan berdasarkan hukum yang ditentukan secara eksplisit maupun implisit di dalam UUD 1945. Di dalam UUD 1945 tidak setiap lembaga negara ditentukan secara eksplisit wewenangnya, melainkan hanya ditentukan kekuasaan dan pembentukannya. Sedangkan kewenangnya ditentukan lebih lanjut di dalam peraturan perundang-undangan pembentukannya. Misalnya Bank Sentral, wewenangnya tidak ada ditentukan di dalam UUD 1945. Pasal 23D UUD 1945 menentukan bahwa "*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*". Jadi, sama sekali tidak ada ditentukan apa kewenangan bank sentral. Tetapi, UUD 1945 menjamin bank sentral sebagai institusi yang independen, sehingga kewenangnya yang akan diatur dengan undang-undang bersifat independen.

Dengan demikian, pengertian kewenangan konstitusional lembaga negara lebih luas dan fleksibel daripada pengertian "kewenangan lembaga negara yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar" yang ditentukan dalam Pasal 24C UUD 1945. Kewenangan lembaga negara yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar pengertiannya bersifat limitatif, yaitu hanya kewenangan yang ditentukan secara eksplisit, tidak mencakup kewenangan yang implisit di dalam UUD 1945. Karena itu, undang-undang pembentuk bank sentral tidak menentukan kewenangan bank sentral bersifat independen, maka bank sentral tidak dapat menjadikan kewenangan tersebut sebagai obyek sengketa kewenangan antarlembaga negara, walaupun ternyata bank sentral dirugikan oleh

pembentuk undang-undang. Sebab kewenangan bank sentral tidak ditentukan secara eksplisit di dalam UUD 1945, melainkan diserahkan kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur kewenangan tersebut.

Kewenangan konstitusional lembaga negara dalam pelaksanaan memiliki empat karakteristik utama, yaitu:

- [a] hak untuk membuat keputusan-keputusan yang berkepastian hukum. Artinya bahwa potensi konflik kewenangan antarlembaga negara sangat mungkin akan timbul dari produk hukum yang ditetapkan oleh suatu lembaga negara, yang kemudian mengikat lembaga negara lainnya.
- [b] perbedaan pelegitimasi antara kekuasaan dan kewenangan. Maksudnya bahwa ada perbedaan antara dasar hukum legitimasi kekuasaan dan dasar hukum legitimasi kewenangan. Misalnya bank sentral, legitimasi kekuasaannya ditentukan UUD 1945,
- [c] kewenangannya ditentukan dengan undang-undang. Perbedaan pelegitimasi tersebut mengakibatkan suatu lembaga negara menyatakan lebih memiliki kekuasaan atau kewenangan daripada lembaga negara lainnya. Hal itu akan memicu terjadinya sengketa kewenangan antarlembaganegara.
- [d] aturan hierarkhis yang jelas. Asas *lex specialis derogat legi generale* dan asas *lex superiori derogat legi inferiori* merupakan asas yang perlu untuk menjamin kepastian hukum, namun hierarkhi ini dapat mbingungkan. Apalagi jika peraturannya sudah dicabut atau terhilangkan oleh aturan hierarkhi yang baru.
- [e] kewenangan yang terbagi. Maksudnya bahwa beberapa jenis kewenangan dimiliki lembaga negara tidak secara sendirian, melainkan terbagi dengan lembaga negara lainnya. Wilayah mana yang merupakan kewenangan suatu lembaga negara dan wilayah mana yang merupakan kewenangan lembaga negara lainnya dan tidak boleh dilanggar potensial menjadi pemicu timbulnya sengketa kewenangan antarlembaganegara.

## **5.6 Lembaga Negara yang Dapat Menjadi Pihak Dalam Sengketa Kewenangan**

Pasal 24C UUD 1945 menentukan bahwa; "*Mahkamah Konstitusi berwenang ..., memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang*

*kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, ...."* Ketentuan serupa terdapat juga dalam Pasal 10 ayat (1) huruf b UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Dari ketentuan tersebut tampak bahwa para pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara yaitu lembaga-lembaga negara, baik pemohon maupun termohon dalam sengketa tersebut keduanya lembaga negara. Namun, tidak setiap lembaga negara dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Sebab di situ ada pembatasan bahwa "lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar". Artinya, bahwa hanya lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD yang dapat sebagai pihak dalam sengketa yang akan diputuskan oleh MK. Sebaliknya, lembaga-lembaga negara yang kewenangannya tidak diberikan oleh UUD, tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa tersebut. Tetapi, UUD 1945 tidak menentukan dengan tegas lembaga-lembaga negara yang memenuhi syarat sebagai pihak dalam sengketa tersebut. Pembatasan serupa ditentukan di dalam Pasal 61 UU MK, bahwa: "*Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan*". Di sini terdapat penegasan mengenai lembaga negara yang dapat bertindak sebagai pihak pemohon. Lembaga negara tersebut harus memiliki kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 dan mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan tersebut.

Tetapi, sama halnya dengan ketentuan UUD 1945, UU MK juga tidak menentukan mengenai lembaga negara yang dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara di MK. Sebaliknya, UU MK menambahkan pembatasan, yang mereduksi kewenangan MK. Pembatasan tersebut terdapat pada ketentuan Pasal 65 UU MK, bahwa; "*Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Mahkamah Konstitusi*". Karena itu, MA dikecualikan dari statu sebagai pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga

negara. Artinya bahwa MA tidak dapat berstatus sebagai pihak pemohon maupun sebagai termohon, padahal UUD 1945 dengan tegas memberikan kewenangan kepada MA, sebagaimana yang ditentukan di dalam Pasal 24A. Di samping itu, secara faktual terdapat potensi sengketa lembaga negara oleh MA dengan lembaga negara lain

Sebagaimana telah diuraikan diatas bahwa, masih terdapat beragam penafsiran mengenai lembaga negara yang menjadi pihak dalam sengketa wewenang antar lembaga negara di MK. Penafsiran secara luas mengatakan bahwa semua lembaga negara yang kewenangannya ditentukan di dalam UUD 1945, baik secara eksplisit maupun secara implisit, kecuali MK, MA, duta, konsul, dan bank sentral merupakan pihak dalam sengketa antar lembaga negara di hadapan MK. Sebaliknya, penafsiran moderat mengatakan bahwa lembaga negara yang dapat sebagai pihak terbatas pada lembaga-lembaga negara menurut paradigma lama, yaitu lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Dengan demikian, maka lembaga negara yang dimaksud yaitu MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, KY, dan MK.

### **Otoritas Yang Berwenang Dalam Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara**

Pada masa lalu, sebelum amandement UUD 1945 belum ada lembaga maupun mekanisme yang dipergunakan untuk menyelesaikan sengketa antar lembaga negara, sengketa yang terjadi diselesaikan melalui mekanisme politik bukan hukum. Dengan dilakukannya amandement terhadap UUD 1945, maka dibentuk suatu lembaga yang mempunyai kewenangan secara hukum untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang terjadi.

Hampir sebagian besar negara-negara di dunia memiliki mekanisme untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi, hanya saja masing-masing negara memiliki mekanisme yang berbeda, disesuaikan dengan sistem dan karakteristik negara yang bersangkutan. Kewenangan memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara ada yang diberikan kepada MA (*supreme court*) seperti di Amerika Serikat, dan ada pula yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana berlaku di Jerman, Korea Selatan, Rusia dan Thailand. Jerman, Korea Selatan dan Rusia selain mengatur

kewenangan MK dalam Konstitusi juga diatur dalam UU tentang MK. Sedangkan di Thailand tidak memiliki UU tentang MK, karena hal tersebut sudah diatur secara terperinci dalam Konstitusi.

Di Indonesia, hasil amandement terhadap UUD 1945 telah membentuk dan mengatur mekanisme penyelesaian sengketa antarlembaga negara yakni melalui Mahkamah Konstitusi. Salah satu kewenangan pokok dari MK sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 Ayat (1) UU No.24 Tahun 2003 adalah; "*Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD*". Dengan demikian maka UUD 1945 telah memberikan batasan dengan tegas bahwa sengketa yang dapat diajukan ke MK adalah:

- a) Menyangkut sengketa kewenangan. Jadi pokok sengketa yang dapat diajukan adalah sengketa kewenangan bukan sengketa yang lain.
- b) Yang bersengketa adalah lembaga negara, yakni lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Dalam UU MK juga memberikan batasan bahwa lembaga negara yang dapat mengajukan permohonan ke MK dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD dan lembaga negara tersebut mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan (Pasal 61 Ayat 1 UU MK). Dari ketentuan tersebut maka ada 3 kriteria untuk mengajukan perkara ke MK yakni:

- a) Menyangkut sengketa kewenangan, dan bukan sengketa yang lain;
- b) Yang menjadi pihak adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD;
- c) Lembaga negara yang dimaksud, memiliki kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.

Dari pemaparan tersebut diatas, maka jelas bahwa lembaga negara yang diberi kewenangan oleh UUD 1945 untuk memeriksa, mengadili dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara adalah Mahkamah Konstitusi, dimana peradilannya merupakan peradilan tingkat pertama dan terakhir sehingga putusannya bersifat final.

Mahkamah Konstitusi adalah salah satu lembaga yang melaksanakan kekuasaan kehakiman, sebagaimana ditegaskan dalam

Pasal 24 UUD 1945, dimana MK berfungsi sebagai lembaga yang menangani perkara-perkara tertentu dibidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.

-----ooo0α0ooo-----

ALPHA AL RIGHT  
DOCUMENT

## BAB VI

# PELAYANAN PUBLIK

Pada prinsipnya konsep kualitas memiliki dua dimensi, yaitu dimensi produk dan dimensi hubungan antara produk dan pemakai. Dimensi produk memandang kualitas barang dan jasa dari perspektif derajat konformitas dengan spesifikasinya, yaitu yang memandang kualitas dari sosok yang dapat dilihat, kasat mata, dan dapat diidentifikasi melalui pemeriksaan dan pengamatan. Sedangkan perspektif hubungan antara produk dan pemakai merupakan suatu karakteristik lingkungan di mana kualitas produk adalah dinamis, sehingga produk harus disesuaikan dengan tuntutan perubahan dari pemakai produk. Untuk menjamin kualitas barang dan jasa yang cacat tidak dijual, namun kalau masih memungkinkan akan dilakukan perbaikan.

Di Indonesia, penggunaan istilah pelayanan publik (*public service*) dianggap memiliki kesamaan arti dengan istilah pelayanan umum atau pelayanan masyarakat. Oleh karenanya ketiga istilah tersebut dipergunakan secara dapat ditukarkan dan dianggap tidak memiliki perbedaan mendasar. Menurut Moenir (dalam Hessel Nogi 2005:208), pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Pelayanan yang diperlukan manusia pada dasarnya ada 2 (dua) jenis, yaitu layanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia dan layanan administratif yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi, baik itu organisasi massa atau negara. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg PAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, memberikan pengertian pelayanan publik yaitu segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 6.1 Pengertian Pelayanan Publik

Masyarakat selalu menuntut kualitas pelayanan publik dari birokrat, meskipun tuntutan ini tidak sesuai dengan harapan karena pelayanan publik secara empiris yang terjadi selama ini masih ditandai dengan hal-hal seperti berbelit-belit, lambat, mahal, ketidakpastian melelahkan. Dalam keadaan seperti itu terjadi karena orang masih diposisikan sebagai pihak yang "melayani" tidak dilayani. Secara sempit dalam arti konsep pelayanan berarti membicarakan tentang cara yang dilakukan untuk memberikan servis atau jasa kepada orang yang membutuhkan. Dalam pengertian secara etimologis, kata *publik* berasal dari bahasa Inggris, yakni *public* berarti masyarakat, umum, rakyat umum, orang banyak, dan keperluan umum. Dalam Bahasa Indonesia, *publik* berarti orang banyak (umum). Dalam dunia pelayanan berlaku prinsip utamakan pelanggan eksternal lebih dari pelanggan internal. Namun situasi nyata dalam hal hubungan antar lembaga pemerintahan sering memojokkan petugas pelayanan agar mendahulukan pelanggan internal. Efisiensi dan efektivitas pelayanan akan meningkat seiring dengan peningkatan mutu pelayanan. Semakin tinggi mutu pelayanan bagi masyarakat, maka semakin tinggi pula kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Dengan demikian akan semakin tinggi pula peran serta masyarakat dalam kegiatan pelayanan.

Masyarakat secara keseluruhan diperlakukan sebagai pelanggan tak langsung, yang sangat berpengaruh kepada upaya-upaya pengembangan pelayanan. Desakan untuk memperbaiki pelayanan oleh penyedia layanan bukan dilakukan oleh hanya pelanggan langsung (mereka yang pernah mengalami ketidaknyamanan dalam menggunakan layanan tersebut saja), akan tetapi juga oleh seluruh lapisan masyarakat. Kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang - undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/ atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Tujuan akhir dari pelayanan publik adalah terciptanya tatanan kehidupan masyarakat yang berdaya untuk mengurus persoalannya masing-masing. Oleh karena itu sebenarnya pelayanan publik harus memiliki standar aturan yang berbeda-beda antara suatu daerah dengan daerah yang lainnya dengan mengingat

kondisi dan situasi yang berbeda.

Dari defenisi kualitas di atas dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dimana pelayanan mempertemukan atau memenuhi atau bahkan melebihi dari apa yang menjadi harapan konsumen dengan sistem kinerja aktual dari penyedia jasa. Keberhasilan proses pelayanan publik sangat tergantung pada dua pihak yaitu birokrasi (pelayan) dan masyarakat (yang dilayani). Dengan demikian untuk melihat kualitas pelayanan publik perlu diperhatikan dan dikaji dua aspek pokok yakni : *Pertama*, aspek proses internal organisasi birokrasi (pelayan); *kedua*, aspek eksternal organisasi yakni kemanfaatan yang dirasakan oleh masyarakat pelanggan. Organisasi publik mempunyai ciri *public accountability*, yaitu setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan. Berkaitan dengan pengertian tentang pelayanan publik di atas, maka dapat ditarik suatu pemahaman bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh institusi pemerintah pusat dan atau daerah dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian jelas bahwa tidak ada alasan untuk menghambat penyelenggaraan publik terhadap masyarakat oleh aparatur pemerintah baik di pusat maupun di daerah.

Evaluasi terhadap layanan publik yang berasal dari pengguna pelayanan merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan untuk dikenali baik sebelum, dalam proses, atau setelah pelayanan itu diberikan. Pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh atasan langsung dan oleh pengawas fungsional, sedangkan pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh masyarakat dan oleh Ombudsman serta oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota)

Pentingnya pelayanan publik tidak terlepas dari kepentingan umum yang dapat diartikan sebagai segala bentuk pelayanan jasa, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, daerah, dan di lingkungan BUMN atau BUMD, dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik dapat dibedakan menjadi dua, pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi privat dan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi publik (Wikipedia, 2008:12).

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi privat adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti rumah sakit swasta, perguruan tinggi swasta, perusahaan pengangkutan swasta dan lain sebagainya. Sedangkan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi publik adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah. Untuk mempercepat pembentukan dan pengembangan pelayanan publik kepada masyarakat, terlebih dahulu harus diawali dengan perbaikan mental dan kesejahteraan aparatur, melengkapi prasarana dan sarana dan menampilkan kepemimpinan yang dapat dijadikan panutan dan teladan, perbaikan prosedur dan perampingan organisasi serta menggunakan teknologi informasi mutlak diperlukan, utamanya dalam menghadapi globalisasi, dengan pemberian pendelegasian wewenang dan tanggung jawab pada level pejabat yang paling bawah sekalipun. Karena dengan begitu efisiensi dan efektifitas serta transparansi dapat ditegakkan.

Ada lima karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut yang menurut Wikipedia, (2008 : 14) sebagai berikut:

- a] Adaptabilitas layanan. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna jasa pelayanan/masyarakat.
- b] Posisi tawar pengguna/klien. Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk

- meminta pelayanan yang lebih baik.
- c] Tipe pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/klien.
  - d] Locus control. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi yang terjadi, apakah pengguna atau penyelenggara pelayanan.
  - e] Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

Pelayanan publik yang diberikan pemerintah daerah akan mempengaruhi minat investor dalam menanamkan modalnya di daerah. Excellent service harus menjadi acuan dalam mendesain struktur organisasi di pemerintah daerah. Dunia usaha menginginkan pelayanan yang cepat, tepat, mudah dan murah serta tarif yang jelas dan pasti. Pemerintah perlu menyusun standar pelayanan bagi setiap institusi (dinas) di daerah yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat, utamanya dinas yang mengeluarkan perizinan bagi pelaku bisnis.

Permasalahan utama pelayanan publik pada dasarnya berkaitan dengan pelayanan itu sendiri. Menurut Mohammad (2003 : 41), pelayanan berkualitas tergantung pada berbagai aspek, yaitu sisi pola penyelenggaraannya, dukungan sumberdaya manusia dan kelembagaan.

Bentuk, Makna dan Tujuan Pelayanan Publik, Menurut Moenir (1992 : 190) mengatakan bahwa pelayanan umum yang dilakukan oleh siapapun, bentuknya tidak terlepas dari 3 (tiga) macam yaitu:

- a] Layanan secara lisan, Layanan secara lisan dilakukan oleh petugas-petugas di bidang hubungan masyarakat, bidang informasi dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan dan keterangan kepada siapapun yang memerlukan agar setiap layanan berhasil sesuai dengan yang diharapkan. Maka perlu diperhatikan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pelaku layanan, yakni dengan memahami benar masalah yang termasuk dalam bidang tugasnya, mampu memberikan penjelasan tentang apa yang perlu dengan lancar, singkat tetapi cukup jelas sehingga memuaskan pelayanan.
- b] Layanan melalui tulisan, Merupakan bentuk layanan yang paling

menonjol dalam pelaksanaan tugas, tidak hanya dari segi jumlah tetapi juga dari segi perannya, pada umumnya layanan melalui tulisan cukup efisien bagi layanan jarak jauh karena faktor biaya agar layanan dalam bentuk tulisan dapat memuaskan pihak yang dilayani perlu diperhatikan faktor kecepatan baik dalam pengolahan masalah-masalah maupun proses penyelesaiannya.

- c] Layanan dengan perbuatan, Pada umumnya layanan dalam bentuk perbuatan 70-80 % dilakukan oleh petugas tingkat menengah dan bawah. Karena itu faktor keahlian dan keterampilan petugas tersebut sangat menentukan terhadap hasil pekerjaan.

Pelayanan kepada publik sudah menjadi tujuan utama dalam penyelenggaraan administrasi publik. Di Indonesia penyelenggaraan pelayanan publik menjadi isu kebijakan yang semakin strategis karena perbaikan pelayanan publik di negara ini cenderung berjalan di tempat, Dalam Kep. Menpan No: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pengelompokan pelayanan publik secara garis besar adalah sebagai berikut: Pelayanan administratif, Pelayanan barang dan Pelayanan jasa.. Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan hal-hal seperti berbelit-belit, lamban, mahal, melelahkan, ketidakpastian. Keadaan demikian terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang "melayani" bukan yang dilayani.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan pengertian pelayanan publik sebagai 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. Untuk memberikan pelayanan publik yang baik atau memberikan pelayanan publik yang berkualitas tinggi, aparatur pemerintah harus memiliki tiga aspek yang diuraikan oleh Supriatna adalah: Memiliki tanggung jawab yang tinggi selaku abdi negara dan abdi masyarakat Responsif terhadap masalah

yang dihadapi masyarakat khususnya yang membutuhkan pelayanan masyarakat dalam arti luas. Komitmen dan konsisten terhadap nilai standar dan moralitas dalam menjalankan kekuasaan pemerintah (Supriatna, 1996). Berdasarkan pendapat di atas, aparatur pemerintah tidak boleh lepas dari konsistensi terhadap landasan falsafah dan hukum sebagai nilai dan moral yang dijunjung tinggi, dan harus berorientasi pada kepentingan masyarakat karena aparatur pemerintah adalah pelayan masyarakat dan harus memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Dalam rangka menjamin penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di daerah secara mantap, serasi, berdaya guna dan berhasil guna, maka pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dengan pemberian otonomi yang nyata dan bertanggung jawab sebagai azas pelaksanaan pembangunan di daerah, dengan titik berat pada daerah kabupaten atau kota. Dalam konteks yang demikian dalam pelaksanaan otonomi daerah terkandung pentingnya pelayanan umum kepada segenap lapisan masyarakat di daerahnya.

Pada akhirnya Pemerintah Daerah harus memberikan kontribusi dalam penyelenggaraan tugas pemerintah umum dan pembangunan ke arah yang lebih baik, terutama dalam hal pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Semakin luasnya kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah dewasa ini, menuntut tiap pemerintah daerah untuk cerdas dalam mengembangkan daerahnya dengan melihat berbagai sumber daya yang dimilikinya. Merancang perangkat daerah serta program kerja yang efektif bagi pembangunan daerah, yang terdistribusi ke tingkat kecamatan, desa dan kelurahan.

Setiap manusia membutuhkan pelayanan. Pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Masyarakat membutuhkan pelayanan publik yang berkualitas dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Namun, seiring dengan perkembangan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah, justru bermunculan masalah yang hampir seragam di berbagai pemerintah daerah. Misalnya, semakin banyaknya perangkat daerah yang dibentuk tanpa rincian tugas, fungsi dan tata kerja yang tidak jelas bahkan berbenturan dengan perangkat daerah yang lain sehingga istilah gemuknya birokrasi melekat pada

pemerintahan kita utamanya di tingkat pemerintah daerah, terlebih lagi pada tingkat kecamatan, desa dan kelurahan. pemberian pelayanan kepada masyarakat harus dilandaskan pada aspek keadilan dalam pengertian tidak boleh ada diskriminasi atau perbedaan yang didasarkan pada alasan-alasan ekonomi, politik, dan alasan yang tidak rasional lainnya.

Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, maka pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain. Semakin banyaknya perangkat daerah tentunya akan berpengaruh kepada semakin banyaknya biaya yang harus disisipkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk membiayai kegiatan operasional setiap perangkat daerah, termasuk di kecamatan, desa dan kelurahan. Hal tersebut kurang menjamin kinerja pelayanan publik yang harus diberikan kepada segenap lapisan masyarakat menjadi lebih baik. Kualitas pelayanan tergantung pada aspek – aspek seperti bagaimana pola pelaksanaannya, dukungan sumber daya manusia, dan manajemen kelembagaan. Perspektif Baru untuk Layanan Publik dan Pemerintahan yang baik dianggap paling tepat untuk kondisi saat ini dalam menangani isu-isu pelayanan publik di Indonesia.

Sehubungan dengan itu pada tahun 2007 pemerintah pusat mengesahkan sebuah Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan tersebut mengatur tentang susunan, kedudukan, tugas pokok organisasi perangkat daerah. Pada tingkat pemerintah daerah, Peraturan pemerintah ini ditindaklanjuti dengan Peraturan daerah (Perda) di masing-masing daerah. Begitu pula pada Pemerintah Kota Makassar, PP No. 41 Tahun 2007 ditindaklanjuti dengan menerbitkan Peraturan Daerah Kota Makassar No. 3 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar, antara lain di dalamnya telah diatur tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah pada Pemerintahan Tingkat Kecamatan dan Kelurahan.

## 6.2 Nilai Pelayanan Publik

Pelayanan pada hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan organisasi dalam masyarakat. Proses yang dimaksudkan dilakukan sehubungan dengan saling memenuhi kebutuhan antara penerima dan pemberi pelayanan. Pelayanan merupakan kegiatan utama pada orang yang bergerak di bidang jasa, baik itu orang yang bersifat komersial ataupun yang bersifat non Komersial. Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Masyarakat setiap waktu terus menerus melakukan tuntutan terhadap pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan : berbelit-belit, lambat, mahal dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang melayani bukan pihak yang dilayani.

Pelayanan publik merupakan kewajiban pemerintah untuk dilaksanakan sebaik-baiknya, baik dalam hal pelayanan administrasi, maupun pelayanan atas barang jasa. Oleh karena itu sesungguhnya tidak cukup alasan untuk tidak memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, Menurut Lijan Poltak Sinambela (2006 : 6), tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari :

- a] Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
- b] Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c] Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
- d] Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;

e] Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain;

f] Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Untuk memberikan pelayanan publik yang baik atau memberikan pelayanan publik yang berkualitas tinggi, aparatur pemerintah harus memiliki tiga aspek yang diuraikan oleh Supriatna adalah:

Memiliki tanggung jawab yang tinggi selaku abdi negara dan abdi masyarakat

g] Responsif terhadap masalah yang dihadapi masyarakat khususnya yang membutuhkan pelayanan masyarakat dalam arti luas Komitmen dan konsisten terhadap nilai standar dan moralitas dalam menjalankan kekuasaan pemerintah (Supriatna, 1996).

Berdasarkan pendapat di atas, aparatur pemerintah tidak boleh lepas dari konsistensi terhadap landasan falsafah dan hukum sebagai nilai dan moral yang dijunjung tinggi, dan harus berorientasi pada kepentingan masyarakat karena aparatur pemerintah adalah pelayan masyarakat dan harus memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan publik ini menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan masyarakat yang memiliki keanekaragaman kepentingan dan tujuan. Oleh karena itu institusi pelayanan publik dapat dilakukan oleh pemerintah maupun oleh non-pemerintah.

-----ooo00o0ooo-----

# BAB VII

## KOMPONEN PELAYANAN PUBLIK

### 7.1 Makna Pelayanan Publik

Berikut beberapa pengertian dan definisi tentang Kualitas Pelayanan. Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berpengaruh dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan (Tjiptono, 2001). Sehingga definisi kualitas pelayanan dapat diartikan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan konsumen serta ketepatan penyampaiannya dalam mengimbangi harapan konsumen (Tjiptono, 2007). Kualitas pelayanan (*service quality*) dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para konsumen atas pelayanan yang nyata-nyata mereka terima/peroleh dengan pelayanan yang sesungguhnya mereka harapkan/inginkan terhadap atribut-atribut pelayanan suatu perusahaan. Jika jasa yang diterima atau dirasakan (*perceived service*) sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan, jika jasa yang diterima melampaui harapan konsumen, maka kualitas pelayanan dipersepsikan sangat baik dan berkualitas. Sebaliknya jika jasa yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun. Produksinya dapat dikaitkan atau tidak dikaitkan pada satu produk fisik. Pelayanan merupakan perilaku produsen dalam rangka memenuhi kebutuhan dan keinginan konsumen demi tercapainya kepuasan pada konsumen itu sendiri. Kotler juga mengatakan bahwa perilaku tersebut dapat terjadi pada saat, sebelum dan sesudah terjadinya transaksi. Pada umumnya pelayanan yang bertaraf tinggi akan menghasilkan

kepuasan yang tinggi serta pembelian ulang yang lebih sering. Kata kualitas mengandung banyak definisi dan makna, orang yang berbeda akan mengartikannya secara berlainan tetapi dari beberapa definisi yang dapat kita jumpai memiliki beberapa kesamaan walaupun hanya cara penyampaiannya saja biasanya terdapat pada elemen sebagai berikut:

- a] Kualitas meliputi usaha memenuhi atau melebihi harapan pelanggan.
- b] Kualitas mencakup produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan
- c] Kualitas merupakan kondisi yang selalu berubah.

Dari definisi-definisi tentang kualitas pelayanan tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa kualitas pelayanan adalah segala bentuk aktivitas yang dilakukan oleh perusahaan guna memenuhi harapan konsumen. Pelayanan dalam hal ini diartikan sebagai jasa atau *service* yang disampaikan oleh pemilik jasa yang berupa kemudahan, kecepatan, hubungan, kemampuan dan keramahan yang ditujukan melalui sikap dan sifat dalam memberikan pelayanan untuk kepuasan konsumen. Kualitas pelayanan (*service quality*) dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para konsumen atas pelayanan yang nyata-nyata mereka terima/peroleh dengan pelayanan yang sesungguhnya mereka harapkan/inginkan terhadap atribut-atribut pelayanan suatu perusahaan. Hubungan antara produsen dan konsumen menjangkau jauh melebihi dari waktu pembelian ke pelayanan purna jual, kekal abadi melampaui masa kepemilikan produk. Perusahaan menganggap konsumen sebagai raja yang harus dilayani dengan baik, mengingat dari konsumen tersebut akan memberikan keuntungan kepada perusahaan agar dapat terus hidup.

## **7.2 Aspek Pelayanan Publik**

Salah satu fungsi pemerintahan yang kini semakin disorot masyarakat adalah pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi-instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik. Peningkatan kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan instansi pemerintahan kini semakin mengemuka; bahkan menjadi tuntutan masyarakat. Persoalan yang sering dikritisi masyarakat atau

para penerima layanan adalah persepsi terhadap "kualitas" yang melekat pada seluruh aspek pelayanan. Istilah "kualitas" ini, menurut Tjiptono (1996 : 55) mencakup pengertian 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; dan 7] sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Pada prinsipnya pengertian-pengertian tersebut di atas dapat diterima bila dikaitkan dengan kebutuhan atau kepentingan masyarakat yang menginginkan kualitas pelayanan dalam takaran tertentu. Namun demikian setia jenis pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi-instansi pemerintahan tentu mempunyai kriteria kualitas tersendiri. Hal ini tentu terkait erat dengan atribut pada masing-masing jenis pelayanan. Ciri-ciri atau atribut-atribut yang ada dalam kualitas tersebut menurut Tjiptono (1996 : 56) adalah :

- a] Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses.
- b] Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan-kesalahan.
- c] Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
- d] Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer.

Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi, dan lain-lain. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber AC, kebersihan, dan lain-lain. Dari pendapat di atas di atas diketahui bahwa kualitas pelayanan mencakup berbagai faktor. Menurut Albrecht dan Zemke (dalam Dwiyanto, 2005 :145) bahwa kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberian pelayanan, strategi, dan pelanggan (*customers*). Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby (dalam Ratminto dan Atik, 2005 : 2) berpendapat bahwa pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha

manusia dan menggunakan peralatan. Senada dengan pendapat itu, Gronroos (dalam Ratminto dan Atik, 2005 : 2) berpendapat :

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan Permasalahan konsumen/pelanggan.

Tuntutan pelanggan untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik (*service excellence*) tidak dapat dihindari oleh penyelenggara pelayanan jasa. Tuntutan para penerima layanan untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik harus disikapi sebagai upaya untuk memberikan kepuasan kepada penerima layanan. Kepuasan penerima layanan sangat berkaitan dengan kualitas pelayanan yang diberikan, seperti yang diungkapkan Tjiptono (1996 : 56), bahwa kualitas memiliki hubungan yang sangat erat dengan kepuasan pelanggan.

Kotler (dalam Tjiptono, 1996 : 147) mengatakan bahwa kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja atau hasil yang dia rasakan dibanding dengan harapannya. Setiap pelanggan atau penerima layanan tentu menghendaki kepuasan dalam menerima suatu layanan. Menurut Ratminto dan Atik (2005 : 28). Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima layanan. Kepuasan penerima layanan dicapai apabila penerima layanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan. Dengan demikian kebutuhan para penerima layanan harus dipenuhi oleh pihak penyelenggara pelayanan agar para penerima layanan tersebut memperoleh kepuasan. Untuk itulah diperlukan suatu pemahaman tentang konsepsi kualitas pelayanan. Menurut Wyckof (dalam Tjiptono, 1996 : 59).

Kualitas pelayanan diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Kualitas pelayanan bukanlah dilihat dari sudut pandang pihak penyelenggara atau penyedia layanan, melainkan berdasarkan persepsi masyarakat (pelanggan) penerima layanan. Pelangganlah yang mengkonsumsi dan merasakan pelayanan yang diberikan, sehingga merekalah yang seharusnya menilai dan menentukan kualitas pelayanan.

Apabila pelayanan yang diterima atau dirasakan itu sesuai dengan apa yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jika pelayanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk. Dengan demikian baik buruknya kualitas pelayanan tergantung kepada kemampuan penyedia layanan dalam memenuhi harapan masyarakat (para penerima layanan) secara konsisten. Berdasarkan uraian sejumlah pendapat yang tersaji, maka pengertian kualitas pelayanan adalah totalitas karakteristik suatu konsep pelayanan yang mencakup seluruh aspek pelayanan, dan tolok ukur kualitas pelayanan itu adalah dapat memberi kepuasan kepada para pelanggan atau penerima layanan.

Upaya untuk mendefinisikan kualitas dalam suatu organisasi jasa bukanlah sesuatu yang mudah dilakukan. Kualitas pelayanan tidak dapat diukur/ditentukan oleh pihak yang melayani saja, tetapi lebih banyak ditentukan oleh pihak yang dilayani, karena merekalah yang menikmati layanan sehingga dapat mengukur kualitas pelayanan berdasarkan harapan-harapan mereka dalam memenuhi kepuasannya. Mengevaluasi layanan (Atep Adya Barata, 2003 : 36) dapat kita kaitkan dengan harapan (*expectation*) dan kepuasan (*satisfaction*) yang dapat digambarkan sebagai berikut:

- a] Kinerja < Harapan (*performance < expectation*), Bila kinerja layanan menunjukkan keadaan dibawah harapan pelanggan, maka pelayanan kepada pelanggan dianggap tidak memuaskan.
- b] Kinerja = Harapan (*performance = expectation*), Bila kinerja layanan menunjukkan sama/sesuai dengan yang diharapkan pelanggan, maka pelayanan dianggap memuaskan, tetapi tingkat kepuasannya adalah minimal karena pada keadaan seperti ini dapat dianggap belum ada keistimewaan layanan. Jadi pelayanan dianggap biasa / wajar-wajar saja.
- c] Kinerja > Harapan (*performance > expectation*), Bila kinerja ini menunjukkan lebih dari yang diharapkan pelanggan, maka pelayanan dianggap istimewa atau sangat memuaskan karena pelayanan yang diberikan ada pada tahap yang optimal.

Pada dasarnya pelayanan publik merupakan dasar dan bentuk aktualisasi dari eksistensi birokrasi pemerintah. Era globalisasi otonomi daerah memungkinkan pelayanan yang sebelumnya identik dengan kelambanan pelayanan, berbelit – belit dan kurang transparansi menjadi pelayanan yang berkualitas prima. Pelayanan merupakan suatu kinerja atau suatu usaha yang menunjukkan secara inheren pentingnya penerima jasa pelayanan terlibat secara aktif didalam produksi atau penyampaian proses pelayanan itu sendiri (Warrella, 1997 : 20).

### 7.3 Definisi Pelayanan Publik

Menurut goetsh dan davis (dalam tjiptono, 1996 : 51) mengartikan kualitas sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. berbeda halnya dengan ibrahim (1997 : 1) yang mendefinisikan kualitas sebagai suatu strategi dasar bisnis yang menghasilkan barang dan jasa yang memenuhi kebutuhan dan kepuasan internal dan eternal, secara eplixit dan implisit. sedangkan gaspersz (1997 : 4) membedakan pengertian kualitas dalam dua pengertian, yaitu : definisi konvensional dan definisi strategik. definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk seperti : performansi (*performance*), keandalan (*reliability*), mudah dalam penggunaan (*easy of use*), estetika (*esthetics*) dan sebagainya. sedangkan definisi strategik menyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of costumers*). mengacu kepada kedua definisi tersebut, sehingga menurut gaspersz (1997 : 5) bahwa : pada dasarnya kualitas mengacu kepada keistimewaan pokok, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan aktraktif yang memenuhi keinginan dan kepuasan pelanggan serta segala sesuatu yang bebas dari kekurangan dan kerusakan. sedangkan triguno (1997 : 76) mendefinisikan kualitas sebagai : suatu standar yang harus dicapai oleh seorang/kelompok/lembaga/ organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa. selanjutnya ia juga

mengatakan bahwa berkualitas mempunyai arti memuaskan kepada yang dilayani, baik internal maupun eksternal, dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan/persyaratan pelanggan/masyarakat. Garvin (dalam Lovelock, 1994; Ross, 1993) memahami perbedaan pengertian kualitas dari berbagai ahli, karena itu Garvin mengelompokkan pengertian kualitas tersebut dalam lima perspektif, dimana kelima macam perspektif inilah yang bisa menjelaskan mengapa kualitas bisa diartikan secara beraneka ragam oleh orang yang berbeda dalam situasi yang berlainan. Kelima macam perspektif kualitas tersebut menurut Garvin adalah sebagai berikut :

- 1] *transcendental approach*, yang memandang kualitas sebagai *innate excellence*, dimana kualitas dapat dirasakan atau diketahui, tetapi sulit didefinisikan dan dioperasionalkan.
- 2] *product based approach*, yang menganggap bahwa kualitas merupakan karakteristik atau atribut yang dapat dikuantifikasikan dan dapat diukur.
- 3] *user based approach*, yang memandang bahwa kualitas tergantung kepada orang yang memandangnya, sehingga produk yang paling memuaskan preferensi seseorang merupakan produk yang berkualitas paling tinggi.
- 4] *manufacturing based approach*, yang memandang bahwa kualitas sebagai kesesuaian/sama dengan persyaratan (*comformance to requirements*). Dalam sektor jasa, dapat dikatakan bahwa kualitasnya bersifat *operations driven*.
- 5] *value based approach*, yang memandang kualitas dari segi nilai dan harga dengan mempertimbangkan *trade off* antara kinerja dan harga, kualitas didefinisikan sebagai "*affordable excellence*".

Berdasarkan uraian di atas, Garvin menyimpulkan bahwa pada hakekatnya kualitas akan mengacu pada kriteria sebagai berikut :

- 1] kondisi produk/jasa
- 2] strategi dasar yang menghasilkan jasa
- 3] karakteristik produk
- 4] keistimewaan produk yang bebas dari kekurangan dan kerusakan
- 5] standard yang harus dicapai.

Kelima kriteria tersebut pada akhirnya diarahkan untuk memenuhi dan memuaskan pelanggan/consumer atau masyarakat. Dalam hal ini kualitas suatu produk atau jasa hanya dapat ditentukan oleh pelanggan sendiri, karena merekalah yang merasakan produk atau jasa yang dihasilkan oleh suatu organisasi baik bisnis maupun publik. Oleh karena itu kualitas selalu berfokus pada pelanggan (*customer focused quality*). Kualitas pada dasarnya terkait dengan pelayanan

yang terbaik, yaitu suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan atau masyarakat secara memuaskan. menurut triguno (1997 : 78) pelayanan yang terbaik, yaitu "melayani setiap saat, secara cepat dan memuaskan, berlaku sopan, ramah dan menolong, serta profesional dan mampu" sedangkan menurut tjiptono (1996 : 58) secara garis besar ada empat unsur pokok yang terkandung di dalam pelayanan yang unggul (*service excellence*), yaitu : 1] kecepatan. 2] ketepatan. 3] keramahan. 4] kenyamanan. keempat komponen tersebut merupakan satu kesatuan yang terintegrasi, artinya pelayanan menjadi tidak *excellence* bila ada komponen yang kurang. kualitas jasa atau layanan yang baik akan dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat, yang pada akhirnya akan menciptakan loyalitas masyarakat kepada organisasi (institusi) yang bersangkutan. selanjutnya wyckof (dalam tjiptono, 1996 : 59) mengartikan kualitas jasa atau layanan, yaitu : "tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan". ini berarti, bila jasa atau layanan yang diterima (*perceived service*) sesuai dengan diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan dipersepsikan baik dan memuaskan, jika kualitas jasa atau layanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan akan dipersepsikan buruk. dengan demikian, fungsi pemerintah bukan hanya terbatas pada aktivitas pemberian pelayanan kepada masyarakat, tetapi juga harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan kepada masyarakat tersebut betul-betul berkualitas. berdasarkan sendi-sendi kualitas pelayanan kepada masyarakat tersebut, maka secara umum sendi-sendi tersebut telah mencerminkan karakteristik pelayanan yang diinginkan pelanggan yaitu pelayanan yang lebih cepat (*faster*), lebih murah (*cheaper*) dan lebih baik (*better*) (gazperzs, 1997 : 12)

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:

- a] Pelayanan sifatnya tidak dapat diraba, pelayanan sangat berlawanan sifatnya dengan barang jadi.
- b] Pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindak sosial.
- c] 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 sifat 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 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 needs 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 sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan/kebutuhan

pelanggan, dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan (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 their 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 yang diberikan pemerintah semakin tetap terjaga kebermutuannya, perlu dilakukan pengukuran kepuasan pelanggan dengan cara: Mengetahui sejauhmana 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 :

- a) monopolistik dimana konsumen tidak bisa memilih, maka kerugiannya bukan berpindahnya pelanggan tetapi ketidakpedulian masyarakat akan layanan/pembangunan yang dilakukan.
- b) 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 (*percieved 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 menjelaskan mengapa kualitas dapat diartikan secara

beraneka ragam oleh orang yang berbeda dalam situasi yang berlainan, meliputi:

- a) *Transcendental approach*, kualitas dipandang sebagai *innate excellence*, di mana kualitas dapat dirasakan, diketahui, tetapi sulit didefinisikan dan dioperasionalkan.
- b) *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.
- c) *User-based approach*, bahwa kualitas tergantung pada orang yang memandangnya, sehingga pelayanan 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 maksimum yang dirasakannya.
- d) *Manufacturing-based approach*, mendasarkan diri pada supply dan terutama memperhatikan praktik-praktik perindustrian dan pamanufakturasi, 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 standar-standar yang ditetapkan perusahaan, bukan konsumen yang menggunakannya.
- e) *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 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.

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

- f] Servis. *Serviceability* 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.
- a. in sulit untuk menyenangkan semua orang.
  - b. 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. Dalam keadaan seperti itu, gambar, iklan, dan nama merek - kesimpulan tentang kualitas daripada realitas itu sendiri - bisa kritis.

#### 7.4 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 komputer; [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 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.* Selanjutnya, Zeithaml (1990 : 21-22) menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu: *expected service* dan *preceived service*. *Expected service* dan *preceived service* ditentukan oleh *dimention of service quality* yang terdiri dari sepuluh dimensi, yaitu: [1] Tangibles. Appearance of physical facilities, equipment, personnel,

and communication materials; [2] *Reliability*. Ability to perform the promised service dependably and accurately; [3] *Responsiveness*. Willingness to help customers and provide prompt service; [4] *Competence*. Possession of required skill and knowledge to perform service; [5] *Courtesy*. Politeness, respect, consideration and friendliness of contact personnel; [6] *Credibility*. Trustworthiness, believability, honesty of the service provider; [7] *Feel secure*. Freedom from danger, risk, or doubt; [8] *Access*. Approachable and easy of contact; [9] *Communication*. Listens to its customers and acknowledges their comments. Keeps customers informed. In a language which they can understand; and [10] *Understanding the customer*. Making the effort to know customers and their needs.

Berdasarkan 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 bertanggungjawab 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 and accurately; [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 yang mereka terima. Adalah sangat sulit untuk menilai kualitas suatu 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 suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil 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:

- a) Meningkatkan mutu produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum;
- b) Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara berdaya guna dan berhasil guna;
- c) 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:

- a) Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak;
- b) 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;
- c) 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).

### **7.5 Dimensi - Dimensi Kualitas Pelayanan Publik**

Banyak aspek yang menjadi pertimbangan seorang konsumen untuk memilih salah satu toko yang menjual produk yang diinginkannya. Ketika pergi ke sebuah toko atau pusat perbelanjaan, seorang konsumen cenderung menjadi seorang yang pemilih, atau selalu memiliki pertimbangan-pertimbangan tersendiri sebelum memilih dan memutuskan untuk membeli sebuah produk. Seorang konsumen

sengaja berkunjung ke sebuah toko tentunya memiliki tujuan untuk mendapatkan barang yang ia cari. Namun, aspek-aspek apakah yang seharusnya menjadi pertimbangan utama dalam memilih salah satu dari toko-toko tersebut? Tentunya selain aspek harga dan ketersediaan barang, hal lain yang dicari konsumen adalah kualitas pelayanan toko. Terdapat beberapa pertimbangan yang menjadi tolok ukur tingkat kepuasan konsumen terhadap suatu barang. Ketika seorang konsumen telah menemukan produk yang diinginkannya, masih terdapat beberapa hal lain yang menjadi pertimbangan. Seperti misalnya pertimbangan harga barang, kualitas barang, masa garansi, atau tentang tingkat kualitas pelayanan toko yang baik.

Kualitas pelayanan atau customer service ini dapat dibedakan ke dalam dua kriteria yaitu jenis kualitas pelayanan yang baik dan kualitas pelayanan yang buruk. Kualitas pelayanan ini bukanlah suatu hal yang permanen atau kaku, melainkan fleksibel dan dapat dirubah. Perubahan ini tentunya berupa peningkatan kualitas pelayanan agar semakin lebih baik lagi. Dalam proses perubahan kualitas pelayanan tersebut diperlukan beberapa hal untuk menunjang prosesnya. Misalnya survei atau observasi kepada pelanggan, termasuk didalamnya berupa masukan, pendapat maupun feedback tentang pelayanan yang telah diberikan.

Kualitas pelayanan ini dapat diartikan sebagai tingkat kepuasan tamu atau konsumen. Sedangkan tingkat kepuasan tamu ini sendiri dapat diperoleh dari perbandingan atas jenis pelayanan yang nyata diterima oleh konsumen dengan jenis pelayanan yang diharapkan oleh konsumen. Jenis kualitas pelayanan yang baik adalah jenis pelayanan yang memuaskan dan sesuai dengan pelayanan yang diharapkan oleh konsumen. Namun jika pelayanan ini dapat melampaui harapan konsumen, maka jenis kualitas pelayanan ini dapat dikategorikan sebagai pelayanan yang sangat berkualitas atau sangat memuaskan. Sedangkan jenis kualitas pelayanan yang buruk adalah jenis pelayanan yang berada jauh di bawah standar atau tidak sesuai dengan ekspektasi pelayanan yang diharapkan oleh konsumen. Kualitas pelayanan ini menjadi penting karena akan berdampak langsung pada citra perusahaan. Kualitas pelayanan yang baik akan menjadi sebuah

keuntungan bagi perusahaan. Bagaimana tidak, jika suatu perusahaan sudah mendapat nilai positif di mata konsumen, maka konsumen tersebut akan memberikan feedback yang baik, serta bukan tidak mungkin akan menjadi pelanggan tetap atau repeat buyer. Maka dari itu, sangat penting untuk mempertimbangkan aspek kepuasan pelanggan terkait kualitas pelayanan yang diberikan. Jenis-jenis pelayanan yang dapat diberikan misalnya berupa kemudahan, kecepatan, kemampuan, dan keramahan yang ditunjukkan melalui sikap dan tindakan langsung kepada konsumen.

Dalam undang-undang 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik menyebutkan 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. Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut penyelenggara adalah 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 dan Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 bahwa hakekat dari pelayanan adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat, dan dalam Undang-undang Kepegawaian Nomor 43 Tahun 1999, Pegawai Negeri Sipil (PNS) selaku aparatur pemerintah memiliki kewajiban untuk bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional.

Banyak cara yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan, di antaranya adalah dengan melakukan evaluasi dan perbaikan-perbaikan yang dilakukan secara berkala. Beberapa cara yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan adalah sebagai berikut :

- a] Mendapatkan umpan balik dari pelanggan, Banyak cara yang dapat dilakukan untuk mendapatkan *feedback* dari pelanggan, diantaranya seperti mengadakan survei kepada pelanggan, dan *follow up* kepada pelanggan setelah memberikan pelayanan,

cara ini dapat dilakukan melalui email. Cara lainnya adalah uji coba produk kepada pelanggan, aktif di sosial media, memberikan diskon atau benefit lain kepada pelanggan atas penghargaan masukan yang telah diberikan, serta memanfaatkan teknologi untuk memantau perkembangan usaha seperti melalui website, google analytics, dan lain sebagainya.

- b] Melakukan evaluasi perusahaan, Cara-cara yang dapat dilakukan untuk melakukan evaluasi diantaranya adalah melalui survei dengan cara berfokus pada hal-hal yang paling penting untuk diketahui. Survei dapat dilakukan untuk mengetahui rasa empati atau kepedulian kepada pelanggan, mengukur tingkat kemampuan suatu perusahaan terkait kehandalan dan cepat tanggap, serta mengetahui pelayanan dan kualitas produk berdasarkan pengalaman konsumen secara langsung seperti fungsi produk, tingkat kebersihan, penampilan karyawan, dan lain sebagainya.
- c] Memperbaiki pelayanan perusahaan, Memperbaiki kualitas pelayanan dapat dilakukan dengan cara memberikan standar pelayanan perusahaan yang jelas kepada karyawan, melatih karyawan agar menjadi seseorang yang bertanggung jawab, cepat tanggap, dan memiliki etos kerja yang tinggi. Jika memungkinkan, dapat dengan memberikan bonus kepada karyawan yang berprestasi. Selain itu, memberikan kemudahan kepada pelanggan dalam menyampaikan masukannya adalah hal yang perlu untuk dilakukan. Namun akan lebih baik apabila semua usaha perbaikan kualitas pelayanan perusahaan ini agar dilakukan secara berkelanjutan.

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas atau tidak. 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.

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

- a] Memahami persepsi masyarakat yang senantiasa berubah tentang nilai dan kualitas jasa atau produk.
- b] Memahami kemampuan sumber daya dalam menyediakan pelayanan.
- c] Memahami arah pengembangan lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas yang diinginkan masyarakat terwujud.
- d] Memahami fungsi lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas jasa/ produk tercapai dan kebutuhan setiap stakeholders terpenuhi.

Untuk mengetahui kepuasan pelanggan, dapat dilakukan melalui survei pelanggan yang didasarkan pada dimensi-dimensi kualitas pelayanan yang berkaitan erat dengan kebutuhan pelanggan. Dalam 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 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 akan kita 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 ideal baru memenuhi beberapa syarat, apabila:

- a] 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.
- b] Model juga harus bersifat universal, artinya masing-masing dimensi harus bersifat umum dan valid untuk berbagai spektrum bidang jasa;
- c] Masing-masing dimensi dalam model yang diajukan haruslah bersifat bebas.
- d] Sebaiknya jumlah dimensi dibatasi (*limited*).

Selanjutnya, Lovelock (1992 : 123) mengemukakan lima prinsip yang harus diperhatikan bagi penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu meliputi:

- a) *Tangible* (terjamah) seperti kemampuan fisik, peralatan, personil dan komunitas material;
- b) *Reliable* (handal), kemampuan membentuk pelayanan yang dijanjikan dapat tepat dan memiliki keajegan;
- c) *Responsiveness*. Rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan;
- d) *Assurance* (jaminan), pengetahuan, perilaku dan kemampuan pegawai; dan
- e) *Empaty*, perhatian perorangan pada pelanggan.

Dimensi-dimensi pelayanan publik yang dikemukakan oleh Lovelock di atas, tidak berbeda dengan yang dikemukakan oleh Zaithami, dkk. Pendapat lain dikemukakan oleh Salim & Woodward (1992). Menurutny, dimensi kualitas pelayanan publik terdiri dari:

- a) *Economy* atau ekonomis adalah penggunaan sumberdaya yang sesedikit mungkin dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik.
- b) *Efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik.
- c) *Efectiveness* atau efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi, dan
- d) *Equity* atau keadilan adalah pelayanan publik yang diselenggarakan dengan memperhatikan aspek-aspek pemerataan.

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-indicator 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.

-----ooo0α0ooo-----

## **BAB VIII**

# **KONSEP KUALITAS PELAYANAN**

### **8.1 Perkembangan Pelayanan Publik**

Sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah, isu tentang pelayanan publik selalu menarik untuk dikaji dan dibahas, karena pelayanan publik menjadi salah satu barometer keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Salah satu alasan diterapkannya otonomi daerah adalah agar pelayanan publik yang diberikan oleh negara dapat berlangsung secara lebih efisien dan tepat sasaran. Sementara masalah utama yang dihadapi dalam menerapkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah semakin terbatasnya sumber data yang dipakai untuk keperluan melayani kebutuhan masyarakat tersebut. Otonomi daerah telah membawa implikasi pada terjadinya demokratisasi, termasuk juga dalam hal pelayanan publik yang dilaksanakan. Masyarakat mulai kritis dan bisa menentukan jenis pelayanan bagaimanakah yang masyarakat kehendaki. Masyarakat yang sedang tumbuh ke arah masyarakat madani (*civil society*) menuntut adanya peran birokrasi pemerintah yang lebih adaptif terhadap penguatan hak-hak publik dalam pemberian pelayanan secara lebih luas dan berimbang. Pada saat ini persoalan yang dihadapi begitu mendesak, masyarakat mulai tidak sabar atau mulai cemas dengan mutu pelayanan aparatur pemerintahan yang pada umumnya semakin merosot atau memburuk. Pelayanan publik oleh pemerintah lebih buruk dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh sektor swasta, masyarakat mulai mempertanyakan apakah pemerintah mampu menyelenggarakan pemerintahan dan atau memberikan pelayanan yang bermutu kepada masyarakat.

Persoalan di atas tentunya masalah Pelayanan Publik yang perlu ada solusinya. Adapun pengertian pelayanan publik itu sendiri adalah kegiatan atau rangkaian 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. Adapun pelayanan publik dalam essensinya adalah pelayanan yang dibutuhkan masyarakat dari penyelenggara, dalam hal ini pemerintah. Dengan demikian, Peran pelayanan publik banyak membawa dampak memajukan instansi itu sendiri dan tercapainya kualitas pelayanan itu sendiri. Pelayanan publik itu sendiri memiliki tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

Kewenangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik di daerah dan dapat secara efektif berperan sebagai organisasi terdepan, karena adanya respons resistensi. Tujuan pemberian otonomi daerah dan keberadaan daerah adalah untuk mensejahterakan masyarakat melalui pemberdayaan dan penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien, ekonomis dan demokratis (Suwandi, 2002 : 4). Oleh karena itu, pemberian kewenangan pemerintahan secara penuh kepada daerah kabupaten/kota dimaksudkan karena daerah itu lebih dekat kepada masyarakat sebagai pihak yang dilayani dan diberdayakan. Asumsinya semakin dekat jarak antara pelayan dan yang dilayani maka pelayanan akan sesuai dengan harapan masyarakat. Apabila pelayanan sesuai dengan harapan masyarakat maka diharapkan kualitas pelayanan akan menjadi lebih baik. Dengan demikian pembentukan suatu Desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Bertolak dari kerangka pemikiran tersebut diatas, menarik untuk dicermati keberadaan Pemerintah Desa dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai organisasi terdepan dalam memberikan pelayanan, dimana desa itu lebih dekat kepada masyarakat sebagai pihak yang dilayani dan diberdayakan. Asumsinya semakin dekat jarak antara pelayan dan yang dilayani maka

pelayanan akan sesuai dengan harapan masyarakat.

Adapun pengertian kualitas pelayanan itu sendiri adalah totalitas karakteristik suatu konsep pelayanan yang mencakup seluruh aspek pelayanan sehingga dapat memberi kepuasan kepada para pelanggan atau penerima layanan. Sedangkan pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan Permasalahan konsumen/pelanggan. Kualitas pelayanan diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Kualitas pelayanan bukanlah dilihat dari sudut pandang pihak penyelenggara atau penyedia layanan, melainkan berdasarkan persepsi masyarakat (pelanggan) penerima layanan. Pelangganlah yang mengkonsumsi dan merasakan pelayanan yang diberikan, sehingga merekalah yang seharusnya menilai dan menentukan kualitas pelayanan.

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

- a] *Self-esteem* (harga diri), dengan indikator: pengembangan prinsip pelayanan; menempatkan seseorang sesuai dengan keahliannya; menetapkan tugas pelayanan yang futuris; dan berpedoman pada kesuksesan
- b] *Exeed expectation* (memenuhi harapan), dengan indikator: penyesuaian standar pelayanan; pemahaman terhadap keinginan pelanggan; dan pelayanan sesuai harapan petugas.
- c] *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.
- d] *Vision* (pandangan ke depan), dengan indikator: perencanaan ideal di masa depan; memanfaatkan teknologi semaksimal mungkin; dan memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan pelanggan.
- e] *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 respinsif.

- e] *Care* (perhatian), dengan indikator: menyusun sistem pelayanan yang memuaskan pelanggan; menjaga kualitas; menerapkan standar pelayanan yang tepat; dan uji coba standar pelayanan.
- f] *Empower* (pemberdayaan), dengan indikator: memberdayakan karyawan/bawahan; belajar dari pengalaman; dan memberikan rangsangan, pengakuan dan penghargaan.

Berdasarkan segitiga keseimbangan dalam kualitas pelayanan (gambar 2.2) dan keseluruhan uraian konsep dan teori sebelumnya, maka dalam penulisan tesis ini penulis mencoba mengemukakan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang antara lain disebabkan oleh :

- a] Struktur organisasi;
- b] Kemampuan aparat;
- c] Sistem pelayanan.

Selanjutnya dapat dijelaskan sebagai berikut :

Struktur Organisasi, Menurut Anderson (1972 : 31), struktur adalah susunan berupa kerangka yang memberikan bentuk dan wujud, dengan demikian akan terlihat prosedur kerjanya. Dalam organisasi pemerintahan, prosedur merupakan sesuatu rangkaian tindakan yang ditetapkan lebih dulu, yang harus dilalui untuk mengerjakan sesuatu tugas.

Sementara itu dalam konsep lain dikatakan bahwa struktur organisasi juga dapat diartikan sebagai suatu hubungan karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi di dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial atau nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijaksanaan (Van Meter dan Van Horn dalam Winarno, 1997 : 27). Pengertian ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Robbins (1995 : 135) bahwa "struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti".

Lebih jauh Robbins mengatakan bahwa struktur organisasi

mempunyai tiga komponen, yaitu : kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi. Kompleksitas berarti dalam struktur organisasi mempertimbangkan tingkat differensiasi yang ada dalam organisasi termasuk di dalamnya tingkat spesialisasi atau pembagian kerja, jumlah tingkatan dalam organisasi serta tingkat sejauh mana unit-unit organisasi tersebar secara geografis. Formalisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang tata cara atau prosedur bagaimana suatu kegiatan itu dilaksanakan (*Standard Operating Procedures*), apa yang boleh dan tidak dapat dilakukan. Sentralisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang kewenangan pengambilan keputusan, apakah desentralisasi atau didesentralisasi.

Berdasarkan pengertian dan fungsi struktur organisasi tersebut menunjukkan bahwa struktur organisasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam suatu organisasi, sehingga dengan demikian struktur organisasi juga sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan.

Oleh karena itu berdasarkan uraian di atas, apabila komponen-komponen struktur organisasi yang mendukung disusun dengan baik antara pembagian kerja atau spesialisasi disusun sesuai dengan kebutuhan, dapat saling menunjang, jelas wewenang tugas dan tanggung jawabnya, tidak tumpang tindih, sebaran dan tingkatan dalam organisasi memungkinkan dilakukannya pengawasan yang efektif, struktur organisasi desentralisasi memungkinkan untuk diadakannya penyesuaian atau fleksibel, letak pengambilan keputusan disusun dengan mempertimbangkan untuk rugi dari sistem sentralisasi dan desentralisasi, antara lain sentralisasi yang berlebihan bisa menimbulkan ketidakluwesannya dan mengurangi semangat pelaksana dalam pelaksanaan kegiatan. Sedangkan desentralisasi yang berlebihan bisa menyulitkan dalam kegiatan pengawasan dan koordinasi.

Untuk struktur organisasi perlu diperhatikan apakah ada petugas pelayanan yang mapan, apakah ada pengecekan penerimaan atau penolakan syarat-syarat pelayanan, kerja yang terus-menerus berkesinambungan, apakah ada manajemen yang komitmen, struktur yang cocok dengan situasi dan kondisi dan apakah ada sumberdaya yang mapan.

Dalam pengendalian pelayanan perlu prosedur yang runtut yaitu antara lain penentuan ukuran, identifikasi, pemeliharaan catatan untuk inspeksi dan peralatan uji, penilaian, penjaminan dan perlindungan (Gaspersz, 1994 : 67).

Oleh karena itu struktur organisasi yang demikian akan berpengaruh positif terhadap pencapaian kualitas pelayanan. Akan tetapi, apabila struktur organisasi tidak disusun dengan baik maka akan dapat menghambat kualitas pelayanan publik yang baik.

Berdasarkan uraian tentang struktur organisasi di atas, dapat disimpulkan bahwa indikator-indikator yang digunakan dalam penelitian tentang kualitas pelayanan publik ini adalah :

- a) Tingkat pembagian tugas pokok dan fungsi;
- b) Kejelasan pelaksanaan tugas antar instansi;
- c) Tingkat hubungan antara atasan dan bawahan.

## 8.2 Kemampuan Aparat

Siapa yang disebut aparat pemerintah, adalah kumpulan manusia yang mengabdikan pada kepentingan negara dan pemerintahan dan berkedudukan sebagai pegawai negeri (Tayibnapsis, 1993 : 23), sedangkan menurut Moerdiono (1988 : 14) mengatakan "aparatur pemerintah adalah seluruh jajaran pelaksana pemerintah yang memperoleh kewenangannya berdasarkan pendelegasian dari Presiden Republik Indonesia". Dengan kata lain aparat negara atau aparat adalah para pelaksana kegiatan dan proses penyelenggaraan pemerintahan negara, baik yang bekerja di dalam tiga badan eksekutif, legislatif dan yudikatif maupun mereka yang sebagai TNI dan pegawai negeri sipil pusat dan daerah yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Dari aparat negara dan atau aparat pemerintah, diharapkan atau dituntut adanya kemampuan baik berupa pengetahuan, keterampilan serta sikap perilaku yang memadai, sesuai dengan tuntutan pelayanan dan pembangunan sekarang ini (Handyaningrat, 1986 : 75). Sementara itu, konsep lain mendefinisikan kemampuan atau *ability* sebagai sifat yang dibawa lahir atau dipelajari yang memungkinkan seseorang melakukan sesuatu yang bersifat mental atau fisik (Bibson, 1991 : 39), sedangkan *skill* atau keterampilan adalah kecakapan yang berhubungan dengan tugas (Soetopo, 1999 : 56).

Berkaitan dalam hal kualitas pelayanan publik, maka kemampuan aparat sangat berperan penting dalam hal ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Untuk itu indikator-indikator dalam kemampuan aparat adalah sebagai berikut :

- a) Tingkat pendidikan aparat;
- b) Kemampuan penyelesaian pekerjaan sesuai jadwal;
- c) Kemampuan melakukan kerja sama;
- d) Kemampuan menyesuaikan diri terhadap perubahan yang dialami organisasi;
- e) Kemampuan dalam menyusun rencana kegiatan;
- f) Kecepatan dalam melaksanakan tugas;
- g) Tingkat kreativitas mencari tata kerja yang terbaik;
- h) Tingkat kemampuan dalam memberikan pertanggungjawaban kepada atasan;
- i) Tingkat keikutsertaan dalam pelatihan/kursus yang berhubungan dengan bidang tugasnya.

### **8.3 Sistem Pelayanan Publik**

Secara definisi sistem adalah suatu jaringan yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakkan suatu fungsi yang utama dalam suatu usaha atau urusan (Prajudi, 1992 : 21), bisa juga diartikan sebagai suatu kebulatan dari keseluruhan yang kompleks terorganisir, berupa suatu himpunan perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan dari keseluruhan yang utuh (Pamudji, 1981 : 14). Untuk sistem pelayanan perlu diperhatikan apakah ada pedoman pelayanan, syarat pelayanan yang jelas, batas waktu, biaya atau tarif, prosedur, buku panduan, media informasi terpadu saling menghargai dari masing-masing unit terkait atau unit terkait dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan itu sendiri.

Dengan demikian sistem pelayanan adalah kesatuan yang utuh dari suatu rangkaian pelayanan yang saling terkait, bagian atau anak cabang dari suatu sistem pelayanan terganggu maka akan mengganggu pula keseluruhan pelayanan itu sendiri. Dalam hal ini apabila salah satu unsur pelayanan sepeertinggi mahalannya biaya, kualitasnya rendah atau lamanya waktu pengurusan maka akan merusak citra pelayanan di suatu tempat. Berdasarkan uraian

diatas, dalam penelitian ini maka indikator-indikator sistem pelayanan yang menentukan kualitas pelayanan publik adalah :

- [a] Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan berkait dengan lokasi tempat pelayanan;
- [b] Kejelasan informasi tentang pelayanan yang diberikan;

#### **8.4 Perlindungan terhadap dampak hasil pelayanan**

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa dalam menentukan kualitas pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh faktor struktur organisasi, kemampuan aparat dan sistem pelayanan. Ketiga faktor ini saling berkaitan satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan dalam ikut menentukan tinggi rendahnya dan baik buruknya suatu pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Kualitas pelayanan publik mempunyai indikator ketepatan waktu, kemudahan dalam pengajuan, akurasi pelayanan yang bebas dari kesalahan dan biaya pelayanan. Hal tersebut sangat dipengaruhi oleh faktor struktur organisasi, kemampuan aparat dan sistem pelayanan. Semakin baik faktor struktur organisasi, kemampuan aparat dan sistem pelayanan maka kualitas pelayanan publik akan semakin baik pula dan semakin dapat memuaskan masyarakat sebagai pengguna hasil pelayanan. Sehingga kualitas pelayanan.

Pelayanan publik dalam pemerintahan yang baik harus memenuhi kualitas yang harus dipenuhi. Pelayanan publik yang ada harus berfungsi untuk mengurangi (bahkan menghilangkan) kesenjangan peran antara organisasi pusat dengan organisasi-organisasi pelaksana yang ada dilapangan. Jumlah staf/aparat yang ada sesuai, tidak kurang dan tidak pada level menengan dan level atas agar pelayanan publik dapat tepat sasaran pelayanan yang diberikan juga harus mendekatkan birokrasi dengan masyarakat pelanggan. Tetapi ada beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya kualitas publik, antarala lain:

- a] Konteks monopolistik, dalam hal ini karena tidak adanya kompetisi dari penyelenggara pelayanan publik non pemerintah, tidak ada dorongan yang kuat untuk meningkatkan jumlah, kualitas maupun pemerataan pelayanan tersebut oleh pemerintah
- b] Tekanan dari lingkungan, dimana faktor lingkungan amat

mempengaruhi kinerja organisasi pelayanan dalam transaksi dan interaksinya antara lingkungan dengan organisasi publik.

- c] Budaya patrimonial, dimana budaya organisasi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia masih banyak terikat oleh tradisi-tradisi politik dan budaya masyarakat setempat yang seringkali tidak kondusif dan melanggar peraturan-peraturan yang telah ditentukan.

Beberapa prinsip pokok (Irfan Islamy, 1999) yang harus dipahami oleh aparat birokrasi publik, maka prinsip-prinsip dalam pelayanan publik antara lain:

- a] Prinsip Aksestabilitas, dimana setiap jenis pelayanan harus dapat dijangkau secara mudah oleh setiap pengguna pelayanan (misal: masalah tempat, jarak dan prosedur pelayanan)
- b] Prinsip Kontinuitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan harus secara terus menerus tersedia bagi masyarakat dengan kepastian dan kejelasan ketentuan yang berlaku bagi proses pelayanan tersebut.
- c] Prinsip Teknikalitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan proses pelayanannya harus ditangani oleh aparat yang benar-benar memahami secara teknis pelayanan tersebut berdasarkan kejelasan, ketepatan dan kemantapan sistem, prosedur dan instrumen pelayanan
- d] Prinsip Profitabilitas, yaitu bahwa proses pelayanan pada akhirnya harus dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta memberikan keuntungan ekonomis dan sosial baik bagi pemerintah maupun bagi masyarakat luas.
- e] Prinsip Akuntabilitas, yaitu bahwa proses, produk dan mutu pelayanan yang telah diberikan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat karena aparat pemerintah itu pada hakekatnya mempunyai tugas memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Tingkat kepuasan sangat tergantung pada mutu produk mutu ditentukan oleh kenyataan, apakah barang/jasa memenuhi kebutuhan pelanggan. Pengukuran mutu dalam perusahaan jasa mungkin lebih baik diukur dengan menggunakan persepsi pelanggan tentang jasa yang diterima tidak memuaskan atau mengecewakan (Supranto, 1977). Hal yang sama diungkapkan oleh Sariatmodjo, dkk (1999) menyatakan : "Dalam konteks pelayanan, kepuasan pelanggan adalah hasil yang dicapai pada saat keistimewaan produk merespon kebutuhan

pelanggan. Keistimewaan produk adalah sifat yang dimiliki oleh suatu produk yang dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan tertentu dari pelanggan sehingga bisa memberi kepuasan kepada pelanggan”.

Sesungguhnya yang menjadi produk dari organisasi pemerintahan adalah pelayanan masyarakat (*publik service*). Pelayanan tersebut diberikan untuk memenuhi hak masyarakat, baik itu merupakan layanan civil maupun layanan publik. Artinya kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak. Ia melekat pada setiap orang, baik secara pribadi maupun berkelompok (organisasi), dan dilakukan secara universal. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Moenir (1998 : 41) bahwa “hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu, dan oleh organisasi apa pun juga yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan”. Tugas pemerintah adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat, menurut Thoah (1995 : 4) bahwa :Tugas pelayan lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, memperisngkat waktu proses pelaksanaan urusan publik. Sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kepada kekuasaan atau power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi. Dalam hal ini, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik tidak semata-mata dibebankan pada pemerintah, tetapi dituntut adanya keterlibatan seluruh pihak, baik dari internal penyelenggara pemerintahan, maupun masyarakat dan swasta. Pemikiran tersebut bisa terwujud manakala pemerintah didekatkan dengan masyarakat, atau dengan kata lain dilaksanakannya konsep desentralisasi/otonomi daerah.

### **8.5 Tolak Ukur Kualitas Pelayanan Publik**

Peningkatan dan tuntutan masyarakat akan pelayanan publik (*public service*) yang efektif, efisien serta memuaskan dari pegawai pemerintah sebagai pelayan publik semakin populer. Hal ini terkait dengan perkembangan kebutuhan, keinginan dan harapan masyarakat yang terus bertambah dan kian mutakhir. Masyarakat sebagai subjek layanan tidak suka lagi dengan pelayanan yang berbelit-belit, lama dan beresiko akibat rantai birokrasi yang panjang. Masyarakat menghendaki kesegaran pelayanan, sekaligus mampu memahami kebutuhan dan keinginan yang terpenuhi dalam

waktu yang relatif singkat. Keinginan-keinginan tersebut perlu direspon dan dipenuhi oleh instansi yang bergerak dalam bidang jasa, apabila aktivitasnya ingin memiliki citra yang baik, untuk itu pihak manajemen perlu mengevaluasi kembali aspek pelayanan yang selama ini diberikan telah sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat yang dilayani, atau justru sebaliknya masih terdapat kesenjangan antara pelayanan yang diberikan dengan pelayanan yang diharapkan masyarakat. Terjadinya kesenjangan menunjukkan adanya kualitas pelayanan yang kurang prima, sehingga berpotensi menurunkan kinerja instansi secara keseluruhan.

Produk organisasi publik adalah pelayanan publik. Karenanya produk pelayanan yang berkualitas menjadi tuntutan pemberi pelayanan. Gibson, Ivancevich & Donnelly 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:

- a] Produksi, adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungannya;
- b] Mutu, adalah kemampuan organisasi untuk memenuhi harapan pelanggan dan *clients*;
- c] Efisiensi, adalah perbandingan terbaik antara keluaran (*output*) dan masukan (*input*).
- d] Fleksibilitas, adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap 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;
- e] Kepuasan menunjuk pada perasaan karyawan terhadap pekerjaan dan peran mereka di dalam organisasi. Persaingan menggambarkan posisi organisasi di dalam berkompetisi dengan organisasi lain yang sejenis.
- f] Pengembangan, adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggungjawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi sumberdaya; dan
- g] Kelangsungan hidup adalah kemampuan organisasi untuk tetap eksis dalam menghadapi segala perubahan (Depdagri 2006, 29-30).

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

- a] *Reability*, yaitu kemampuan untuk memproduksi jasa sesuai yang diinginkan secara tepat; Assurance, yaitu pengetahuan dan kemampuannya untuk meyakinkan;
- b] *Empathy*, yaitu tingkat perhatian dan atensi individual yang diberikan kepada pelanggan;
- c] *Responsiviness*, yaitu kemampuan untuk membantu pelanggan memberikan pelayanan yang tepat; dan
- d] *Tangibel*, yaitu penyediaan fasilitas fisik dan kelengkapan serta penampilan pribadi.

Pelayanan tidak bisa dipisahkan dengan kepuasan pelanggan. Sebab tujuan utama dari pelayanan prima adalah untuk memenuhi kepuasan pelanggan. Tentang pengertian kepuasan terdapat banyak definisi yang dikemukakan oleh para ahli diantaranya adalah seperti berikut ini.

- a] Menurut Engel, Kepuasan pelanggan adalah evaluasi purna beli terhadap terhadap alternatif produk yang dipilih sekurang-kurangnya sama atau melampaui harapan pelanggan, sedangkan ketidakpuasan timbul jika hasil (*outcome*) tidak sesuai dengan harapan.
- b] Day (dalam Tse dan wilton, 1998) menyatakan kepuasan atau ketidakpuasan pelanggan adalah respon pelanggan terhadap evaluasi ketidakpuasan (*diskonfirmasi*) yang dirasakan antara harapan sebelumnya (norma kinerja lainnya) dan kinerja actual produk yang dirasakan setelah pemakaiannya.

Kepuasan kinerja seorang pekerja tercermin dalam perasaan seseorang terhadap pekerjaannya dan segala sesuatu yang dihadapinya dalam lingkungan kerja. Keputusan yang menerima pelanggan ditentukan tingkat kesesuaian jasa yang dirasakan dengan standar yang ditentukan (disepakati). Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa seorang pelanggan akan terpuaskan jika apa yang diharapkan terpenuhi. Dalam pelayanan prima bukan hanya pelanggan yang dapat merasakan kepuasan, tetapi juga semua pihak yang terkait dengan organisasi atau stakeholder meliputi pegawai, pendiri organisasi (pemegang saham dalam organisasi bisnis), dan konsumen (masyarakat). Tujuan akhir pekerja adalah kepuasan.

Kepuasan pegawai diperoleh melalui prestasi kerja (Herzberg).

Dalam perkembangan konsep pelayanan, seiring dengan reformasi di sektor publik/pemerintahan yang mulai mengadopsi pendekatan-pendekatan pelayanan yang dilakukan di sektor privat/bisnis dalam rangka kompetisi untuk memberikan yang terbaik kepada masyarakat, masyarakat mulai ditempatkan bukan hanya sebagai penerima pelayanan mengikuti kemauan yang memberi pelayanan, tetapi masyarakat ditempatkan sebagai pelanggan atau konsumen, yang menjadi penentu kualitas pelayanan yang diberikan.

Dalam hubungan dengan hal tersebut, maka diskusi tentang pelayanan kepada masyarakat akan melibatkan 4 (empat) unsur yang terkait, yaitu : *Pertama*, adalah pihak pemerintah atau birokrasi yang melayani; *Kedua*, adalah pihak masyarakat yang dilayani; *Ketiga*, terjalin hubungan antara yang melayani dan yang dilayani, hubungan ini sangat menentukan tingkatan pelayanan pemerintah dan pemanfaatan pelayanan tersebut oleh masyarakat; *Keempat*, adanya pengaruh lingkungan di luar birokrasi dan masyarakat, seperti : politik, social budaya, ekonomi dan sebagainya. Berdasarkan berbagai batasan konsep tersebut di atas, menunjukkan bahwa pelayanan publik berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara baik dan berkualitas sebagai konsekuensi dari tugas dan fungsi pelayanan yang diembannya, berdasarkan hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan dan pembangunan.

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Adalah sangat sulit untuk menilai kualitas suatu 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 suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil dianggap sebagai sesuatu yang tidak berkualitas pada saat yang lain.

Maka kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk dicapai. Dalam hal ini yang dijadikan pertimbangan adalah kesulitan atau kemudahan konsumen dan produsen di dalam menilai kualitas pelayanan

## **8.6 Faktor Yang Dominan Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik**

Dari beberapa kajian, dapat diidentifikasi bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik, apabila dikelompokkan berdasarkan faktor-faktor yang ada, maka akan didapatkan beberapa faktor dominan yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik. Faktor-faktor dominan tersebut adalah: [1] Motivasi Kerja Birokrasi dan aparatur; [2] Kemampuan aparatur; [3] pengawasan/kontrol sosial; [4] Perilaku birokrasi/aparatur; [5] Komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi serta iklim komunikasi organisasi dan aliran informasi; dan [6] Restrukturisasi organisasi. Masing-masing faktor mempengaruhi kualitas pelayanan publik. Artinya, secara umum dapat dikatakan bahwa keenam faktor tersebut secara dominan mempengaruhi kualitas pelayanan publik, di samping faktor-faktor lainnya.

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 (Ibrahim 2008 : 22). Kualitas 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 (Tjiptono, 1995 : 24).

Dasar untuk menilai suatu kualitas pelayanan selalu berubah dan berbeda. Apa yang dianggap sebagai suatu pelayanan yang

berkualitas saat ini tidak mustahil dianggap sebagai suatu pelayanan yang tidak berkualitas pada saat yang lain. Maka kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk dicapai. Berkaitan dengan kualitas, diyakini bahwa harapan pelanggan mempunyai peranan yang besar dalam menentukan kualitas barang dan jasa, karena pada dasarnya hubungan yang erat antara penentuan kualitas dan kepuasan pelanggan. Karena pelanggan adalah orang yang menerima hasil pekerjaan seseorang atau suatu organisasi, maka hanya pelangganlah yang dapat menentukan kualitasnya seperti apa dan hanya mereka pula yang dapat menyampaikan apa dan bagaimana kebutuhan mereka.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dinyatakan bahwa "Hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat". Pernyataan tersebut menguatkan peranan pemerintah sebagai instansi yang memberi pelayanan yang prima kepada masyarakat karena pada dasarnya, konsumen/masyarakat adalah warga negara yang harus dipenuhi hak-haknya tidak terkecuali sehingga pemerintah sebagai instansi yang memberikan pelayanan harus dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan prinsip pelayanan sebagaimana telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/2003 yang kemudian dikembangkan menjadi 14 unsur yang relevan, valid dan reliebel, sebagai unsure yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat adalah sebagai berikut:

- a) Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
- b) Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administrative yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
- c) Kejelasan tugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan, serta kewenangan dan tanggung jawab).

Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

- a] Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan pelayanan.
- b] Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/ menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
- c] Kecepatan pelayanan, yaitu target pelayanan dapat diselesaikan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.
- d] Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani.
- e] Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai.
- f] Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap pembiayaan yang ditetapkan oleh unit pelayanan.
- g] Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang ditetapkan dengan biaya yang dibayarkan.
- h] Kepastian jadwal/pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan waktu yang ditetapkan.
- i] Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
- j] Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa senang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang akibatnya dari pelaksanaan.

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 their 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 yang diberikan pemerintah semakin tetap terjaga kebermutuannya, perlu dilakukan pengukuran kepuasan pelanggan dengan cara:

- a] Mengetahui sejauhmana 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 dimana konsumen tidak bisa memilih, maka kerugiannya bukan berpindahnya pelanggan tetapi ketidakpedulian masyarakat akan layanan/pembangunan yang dilakukan.
- b] 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 (*percieved service*).

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Adalah sangat sulit untuk menilai kualitas suatu 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 suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil 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.

Pemberian urusan/kewenangan tersebut tentunya dimaksudkan sebagai upaya menghadirkan pemerintahan ditengah masyarakat yang memerlukan perluasan jangkauan pelayanan atau dalam rangka mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Dengan kata lain kebijakan ini membawa konsekwensi menjadikan organisasi Desa sebagai unit pemerintahan otonom terdepan yang menyelenggarakan pelayanan publik. Secara ideal dalam rangka mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Realitas faktual yang berbeda dapat kita lihat, dalam praktek penyelenggaraan pelayanan di Desa yaitu : masyarakat kurang puas dengan kualitas pelayanan yang diberikan oleh Kantor Desa, kesenjangan terjadi dari segi waktu maupun tuntutan-tuntutan komplain lainnya yang diajukan oleh pemohon untuk Pemerintah Desa. Misalnya Pelayanan Kartu Penduduk (KTP) yang dirasakan sangat memakan waktu yang lama, pelayanan akta jual beli tanah yang dirasakan sangat berbelit-belit dan biayanya sangat mahal. Menurut Hardijanto (2002 : 89) bahwa :Perlu diakui kinerja birokrasi pemerintahan Indonesia memang belum optimal. Hal ini antara lain disebabkan oleh ukuran birokrasi relatif besar, susunan organisasi pemerintahan yang belum sepenuhnya mengacu kepada kebutuhan, pembagian tugas antar instansi/unit yang kurang jelas, aparat yang kurang professional, prosedur standar yang belum tersedia secara baku serta system pengawasan yang masih belum efektif.

Dikaitkan dengan peranan manusia dalam organisasi, maka aspek motivasi kerja menjadi salah satu determinan yang mempengaruhi kinerja seseorang untuk bekerja. Berangkat dari fungsi pemerintah sebagai organisasi publik yang menyelenggarakan fungsi pelayanan kepada masyarakat, maka unsur manusia (aparat) menjadi aspek penting, guna mewujudkan pelayanan yang

berkualitas kepada masyarakat. Untuk mengetahui dan menganalisis konsep motivasi dan kaitannya dengan kualitas pelayanan publik, maka pernyataan yang diajukan adalah seberapa besar pengaruh motivasi kerja aparat terhadap kualitas pelayanan publik khususnya pada pelayanan surat izin usaha.

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?. Kesimpulan di atas, aparatur pemerintah tidak boleh lepas dari konsistensi terhadap landasan falsafah dan hukum sebagai nilai dan moral yang dijunjung tinggi, dan harus berorientasi pada kepentingan masyarakat karena aparatur pemerintah adalah pelayan masyarakat dan harus memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

### **8.7 Jenis Pelayanan Perizinan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah**

Produk pelayanan di dalam sektor publik, pada dasarnya adalah tanggung jawab unit kerja publik (pemerintah, eksekutif, *policy implementor*) untuk menyediakan atau memenuhi. Dasar pelayanannya adalah kebijakan publik, sebagaimana ditegaskan oleh Balk dalam (Kasim 1993 : 22) yang mengatakan bahwa produktivitas dalam organisasi pemerintah juga harus diukur dari segi kualitas hasil yang dipersembahkannya kepada masyarakat, yaitu sampai seberapa jauh hasil tersebut sesuai dengan standar yang diinginkan.

Dalam pemberian pelayanan, organisasi pelayanan publik belum mampu memberikan pelayanan yang cepat, berkualitas tinggi, serta merata kepada warga Negara yang menerima pelayanan tersebut

(Efendi, 1985 : 147). Rasyid (1997 : 136), menyatakan bahwa : "birokrasi gagal dalam meningkatkan pelayanan publik, ini tercermin dari buruknya kualitas pelayanan publik di bidang perizinan usaha, sertifikat tanah, IMB, lingkungan hidup, angkutan kota, rumah sakit, jalan raya, air minum, listrik, pemadam kebakaran, pasar dan sebagainya". Apabila masyarakat memerlukan sesuatu yang dipersiapkan oleh instansi terkait harus berhadapan dengan birokrasi yang berbelit-belit dan pelayanan yang tidak pasti waktunya (A.Ritonga, 1999 : 36). Hal yang sama dikemukakan Abidin (2002 : 13) menyatakan bahwa : "Birokrasi pemerintahan bersifat kaku, berbelit-belit dan cenderung tidak melayani rakyat, tetapi minta dilayani", sedangkan menurut Kaloh (2002 : 111) menyatakan bahwa : "Dalam aspek pelayanan masyarakat sehari-hari terkesan bahwa hampir setiap warga masyarakat yang datang berurusan dengan birokrasi akan bertemu dengan pegawai yang berseragam kurang ramah, kurang informatif, lambat dalam pemberian pelayanan, mata duitan dan kurang professional".

Berlakunya Undang-Undang 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 ini, merupakan kesempatan bagi daerah kabupaten/kota untuk mengatur sendiri pembentukan, kedudukan, kewenangan serta tugas pokok dan fungsi Desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah dan kemampuan daerah sehingga dapat berbeda antara daerah kabupaten/kota yang satu dengan yang lainnya. Daerah lebih leluasa dalam menentukan dan memberikan kewenangan kepada Desa dalam rangka memenuhi tuntutan, keinginan dan kebutuhan masyarakat, terlebih lagi penyelenggaraan pemerintahan di Desa banyak berkaitan langsung dengan pemberian pelayanan publik. Kualitas pelayanan di Desa diharapkan akan menjadi lebih baik dibandingkan pada saat pengaturan yang sentralistik. Sehingga diharapkan mampu selalu dapat beradaptasi dengan kemajuan yang begitu cepat dan tidak dapat diprediksi dalam memberikan pelayanan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Kemajuan yang begitu cepat dalam masyarakat dan hubungan antara masyarakat dan pemerintah yang bersifat dinamis (Sadu Wasistiono, 2002 : 27), serta keberadaan birokrasi pemerintah tersebut, menuntut aparat pemerintah yang bertugas pada level mikro

(dimana pelayanan secara langsung oleh aparat terhadap masyarakat berlangsung) atau mereka menempatkan diri pada garis paling depan untuk secara jernih, peka dan responsif membaca denyut nadi publik yang wajib dilahhderyani (Tamim, 2004 : 74). Aparatur harus senantiasa berusaha baik secara mandiri, maupun secara organisasi berusaha meningkatkan keprofesionalan terkait dengan tugas dan fungsi serta tanggung jawab yang ada. Oleh karena itu pada level inilah, baik dan tidaknya citra pemerintah dimata masyarakat dipertaruhkan.

Pelayanan yang positif dan berkualitas, secara empirik pada satu sisi akan menciptakan kepuasan, kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat, yang pada gilirannya akan dapat mewujudkan tujuan pembangunan masyarakat. Pada sisi lain, merupakan ukuran tingkat kinerja birokrasi pemerintahan. Oleh Supriatna (2000 : 139) mengemukakan bahwa : "Isu peningkatan mutu pelayanan publik merupakan isu hangat dalam era pembangunan dewasa ini". Pelayanan umum merupakan isu sentral yang menentukan keberhasilan setiap lembaga pemberi pelayanan, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Thoha (1998 : 114) : "Pelayanan publik menjadi salah satu indikator penilaian kualitas administrasi pemerintahan dalam melakukan tugas dan fungsinya. Baik tidaknya administrasi publik atau pemerintah itu dilihat seberapa jauh pelayanan publiknya itu sesuai dengan tuntutan, kebutuhan dan harapan masyarakat".

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?

Seiring dengan perkembangan pemerintahan di daerah, maka

berbagai jenis pelayanan pun mengalami perkembangan pula. Ada daerah yang memiliki jenis pelayanan yang sedikit, namun ada pula daerah yang memiliki jenis pelayanan yang relatif banyak. Setiap pemerintah daerah memiliki jenis pelayanan yang berbeda-beda sesuai dengan karakteristik dan kompleksitas yang dihadapi oleh masing-masing daerah. Lembaga pelayanannya pun berbeda-beda, baik penyelenggara maupun nama dan bentuk dari lembaga penyelenggara pelayanan. Ada pelayanan yang masih dilakukan oleh dinas-dinas atau kantor-kantor teknis, tetapi ada pula pelayanan publik yang telah memiliki lembaga pelayanan tersendiri. Berikut ini adalah contoh kecil dari beberapa jenis pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang telah memiliki lembaga pelayanan tersendiri.

Pelayanan prima atau "*excellence service*" adalah suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan secara memuaskan (Elthainammy, 1990). Pelayanan prima merupakan suatu pelayanan terbaik, melebihi, melampaui, mengungguli pelayanan yang diberikan pihak lain atau daripada pelayanan waktu yang lalu. Secara sederhana, pelayanan prima (*excellent service*) adalah suatu pelayanan yang terbaik dalam memenuhi harapan dan kebutuhan pelanggan. Dengan kata lain, pelayanan prima merupakan suatu pelayanan yang memenuhi standar kualitas. Pelayanan yang memenuhi standar kualitas adalah suatu pelayanan yang sesuai dengan harapan dan kepuasan pelanggan/masyarakat.

Dalam pelayanan prima terdapat dua elemen yang saling berkaitan, yaitu pelayanan dan kualitas. Kedua elemen tersebut sangat penting untuk diperhatikan oleh tenaga pelayanan (penjual, pedagang, pelayan, atau salesman). Konsep pelayanan prima dapat diterapkan pada berbagai organisasi, instansi, pemerintah, ataupun perusahaan bisnis.

Perlu diketahui bahwa kemajuan yang dicapai oleh suatu negara tercermin dari standar pelayanan yang diberikan pemerintah kepada rakyatnya. Negara-negara yang tergolong miskin pada umumnya kualitas pelayanan yang diberikan di bawah standar minimal. Pada negara-negara berkembang kualitas pelayanan telah memenuhi standar minimal. Sedangkan di negara-negara maju kualitas pelayanan terhadap rakyatnya di atas standar minimal.

Peningkatan kualitas untuk meningkatkan pelayanan yang ada ditekankan pada aspek berikut :

- a] Struktural. Perbaikan struktural organisasi atau perusahaan harus dilakukan dari tingkat top manajemen hingga lower manajemen.
- b] Operasional. Suatu perusahaan penjualan akan dapat mewujudkan kebutuhan pelanggan apabila peningkatan operasional dilaksanakan artinya secara langsung kualitas pelayanan juga dilaksanakan.
- c] Visi. Suatu organisasi atau perusahaan harus mengetahui arah organisasi dengan cara mengidentifikasi tentang apa yang harus dilakukan siapa yang akan melaksanakan.
- d] Strategi pelayanan. Merupakan cara yang ditentukan perusahaan dalam meningkatkan pelayanan sehingga visi dapat terwujud, Strategi pelayanan tersebut harus memperhatikan: perilaku pelanggan, harapan pelanggan, image pelanggan, loyalitas pelanggan, dan alternatif-alternatif pelanggan.

Pada dasarnya pelayanan prima mengandung tiga aspek, yakni 1] kemampuan yang professional, 2] kemampuan yang teguh, 3] sikap yang ikhlas, tulus, senang membantu, menyelesaikan kepentingan, keluhan, memuaskan kebutuhan pelanggan dengan memberikan pelayanan yang terbaik. Salah satu cara dalam menciptakan dan mempertahankan hubungan yang baik dan harmonis dengan para kolega dan pelanggan adalah dengan melakukan konsep pelayanan prima berdasarkan A3 (*attitude, attention, dan action*). Pelayanan prima berdasarkan konsep A3, artinya pelayanan yang diberikan kepada pelanggan dengan menggunakan pendekatan sikap (*attitude*), perhatian (*attention*), dan tindakan (*action*). Konsep Dasar Pelayanan Prima Ada tiga konsep dasar (A3) yang harus diperhatikan dalam mewujudkan pelayanan prima, yakni:

- a] Konsep sikap (*attitude*), Keberhasilan bisnis industri jasa pelayanan akan sangat tergantung pada orang-orang yang terlibat di dalamnya. Baik secara langsung atau tidak langsung citra perusahaan akan tergambar melalui bentuk pelayanan yang kita sajikan. Pelanggan akan menilai perusahaan dari kesan pertama dalam berhubungan dengan orang-orang yang terlibat dalam perusahaan tersebut.
- b] Konsep perhatian (*attention*), Dalam melakukan kegiatan layanan, seorang petugas pada perusahaan industri jasa pelayanan harus

senantiasa memperhatikan dan mencermati keinginan pelanggan. Apabila pelanggan sudah menunjukkan minat untuk membeli suatu barang/jasa yang kita tawarkan, segera saja layani pelanggan tersebut dan tawarkan bantuan, sehingga pelanggan merasa puas dan terpenuhi keinginannya. Hal-hal lain yang perlu diperhatikan menyangkut bentuk-bentuk pelayanan berdasarkan konsep perhatian adalah sebagai berikut: 1] Mengucapkan salam pembuka pembicaraan. 2] Menanyakan apa saja keinginan pelanggan. 3] Mendengarkan dan memahami keinginan pelanggan. 4] Melayani pelanggan dengan cepat, tepat dan ramah. 5] Menempatkan kepentingan pelanggan pada kepentingan utama.

c] Konsep tindakan (*action*), Pada konsep perhatian, pelanggan "menunjukkan minat" untuk membeli produk yang kita tawarkan.

Pada konsep tindakan pelanggan sudah "menjatuhkan pilihan" untuk membeli produk yang diinginkannya. Terciptanya proses komunikasi pada konsep tindakan ini merupakan tanggapan terhadap pelanggan yang telah menjatuhkan pilihannya sehingga terjadilah transaksi jual-beli. Bentuk-bentuk pelayanan berdasarkan konsep tindakan adalah sebagai berikut:

- a. Segera mencatat pesanan pelanggan.
- b. Menegaskan kembali kebutuhan/pesanan pelanggan.
- c. Menyelesaikan transaksi pembayaran pesanan pelanggan.
- d. Mengucapkan terima kasih diiringi harapan pelanggan akan kembali lagi.

Pada hakikatnya, pelayanan prima adalah salah satu usaha yang dilakukan perusahaan untuk melayani pembeli (pelanggan) dengan sebaik-baiknya, sehingga dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan dan memenuhi kebutuhan serta keinginan pelanggan, baik yang berupa produk barang atau jasa. Pelayanan prima adalah pelayanan terbaik yang diberikan perusahaan untuk memenuhi harapan dan kebutuhan pelanggan, baik pelanggan didalam perusahaan maupun diluar perusahaan. Secara sederhana, pelayanan prima (*excellent service*) dapat diartikan sebagai suatu pelayanan yang terbaik dalam memenuhi harapan dan kebutuhan pelanggan. Dengan kata lain, pelayanan prima merupakan suatu pelayanan yang memenuhi standar kualitas. Pelayanan yang memenuhi standar kualitas adalah suatu pelayanan yang sesuai dengan harapan dan

kepuasan pelanggan/masyarakat

Dalam pelayanan prima terdapat dua elemen yang saling berkaitan, yaitu pelayanan dan kualitas. Kedua elemen tersebut sangat penting untuk diperhatikan oleh tenaga pelayanan (penjual, pedagang, pelayan, atau salesman). Konsep pelayanan prima dapat diterapkan pada berbagai organisasi, instansi, pemerintah, ataupun perusahaan bisnis. Perlu diketahui bahwa kemajuan yang dicapai oleh suatu negara tercermin dari satandar pelayanan yang diberikan pemerintah kepada rakyatnya. Negara-negara yang tergolong miskin pada umumnya kualitas pelayanan yang diberikan di bawah standar minimal. Pada negara-negara berkembang kualitas pelayanan telah memenuhi standar minimal. Sedangkan di negara-negara maju kualitas pelayanan terhadap rakyatnya di atas standar minimal.

Terdapat strategi dalam mengembangkan pelayanan prima yang meliputi:

- a] Penyusunan Standart Pelayanan, Suatu tolok ukur yang dipergunakan untuk acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari pihak penyedia pelayanan kepada pelanggan untuk memberikan pelayanan yang berkualitas (LAN : 2003). Merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi atau penerima pelayanan (KepMen PAN 63/2003)
- b] Penyusunan SOP, Standar Operasional Prosedur adalah pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator indikator teknis, administratif dan procedural sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan. Tujuan SOP adalah menciptakan komitmen mengenai apa yang dikerjakan oleh satuan unit kerja instansi pemerintahan untuk mewujudkan good governance.
- c] Pengukuran Kinerja Pelayanan, Pengukuran kinerja merupakan sarana manajemen untuk memperbaiki pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Sistem pengukuran kinerja harus dapat memperhitungkan hasil-hasil kegiatan pencapaian program dibandingkan dengan maksud yang diharapkan untuk itu.

Penilaian terhadap kinerja dapat dijadikan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu. Penilaian tersebut dapat juga dijadikan input bagi perbaikan atau peningkatan kinerja organisasi selanjutnya. Dalam institusi pemerintah khususnya, penilaian kinerja sangat berguna untuk menilai kuantitas, kualitas, dan efisiensi pelayanan, memotivasi para birokrat pelaksana, melakukan penyesuaian anggaran, mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani dan menuntun perbaikan dalam pelayanan publik.

Hal ini dimaksudkan agar adanya partisipasi dari pelanggan dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan dengan memberikan masukan atau informasi. Dalam rangka menyelesaikan pengaduan masyarakat, pimpinan unit organisasi penyelenggara pelayanan publik harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a) Menyusun prioritas dalam penyelesaian pengaduan.
- b) Penentuan pejabat yang menyelesaikan pengaduan.
- c) Menetapkan prosedur penyelesaian pengaduan.
- d) Membuat rekomendasi penyelesaian pengaduan.
- e) Pemantauan dan evaluasi penyelesaian pengaduan kepada pimpinan.
- f) Pelaporan proses dan hasil pengaduan kepada pimpinan.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang sesuai dengan bentuk dan sifatnya, menurut Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik terdapat empat pola pelayanan, yaitu:

- a) Pola Pelayanan Fungsional, yaitu pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya. Misalnya untuk pelayanan pajak akan ditangani unit organisasi yang berfungsi melakukan pemungutan pajak, contohnya Kantor Pelayanan Pajak Daerah (KPPD).
- b) Pola Pelayanan Terpusat, yaitu pola pelayanan yang diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan. Misalnya yaitu pengurusan pelayanan paspor oleh kantor imigrasi dan pelayanan pembuatan akte kelahiran oleh Kantor Catatan Sipil.

Pola Pelayanan Terpadu yang dibagi ke dalam dua bagian pola pelayanan, yaitu:

- a] Pola Pelayanan Terpadu Satu Atap, Pola Pelayanan Terpadu Satu Atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu atapkan.
- b] Pola Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Pola Pelayanan Terpadu Satu Pintu diselenggarakan pada satu tempat yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu. Misalnya pelayanan pembuatan Bukti Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB) dan Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK).

Pola Pelayanan Gugus Tugas, yaitu petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberi pelayanan tertentu. (KEPMENPAN Nomor 63 Tahun 2003 : 5).

Peran pemerintah Daerah dalam pelayanan publik mungkin yang terbesar dalam pengertian interaksinya secara langsung dengan masyarakat sebagai penyedia pelayanan. Kepentingan pemerintah Daerah terhadap pelayanan perizinan mempengaruhi pendapatan dan iklim investasi Daerah. Kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi serta penerbitan izin menurut undang-undang dan peraturan yang berlaku. Namun untuk mencegah terjadinya pungutan pajak dan retribusi yang berlebihan serta perizinan yang menghambat telah ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Dalam rangka menciptakan iklim usaha dan investasi yang kondusif di daerah, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Bahwa dalam rangka mewujudkan pelayanan prima di beberapa Daerah di Indonesia yang masih dihadapkan dengan berbagai realita dimana potret penyelenggara pelayanan masih dirasakan belum optimal dan belum memperlihatkan pelayanan prima yang diharapkan, maka beberapa kabupaten, kota maupun provinsi mengimplementasikannya dengan membentuk Badan Perizinan Terpadu. Melalui Badan ini diharapkan pelayanan perizinan dilaksanakan sesuai dengan asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan

efektivitas. Pembentukan Badan Perizinan Terpadu, diharapkan pula dapat menciptakan iklim yang mendorong kearah terciptanya keseragaman pola dan langkah penyelenggaraan dan pelayanan oleh aparaturnya pemerintah pada masyarakat serta adanya keterpaduan koordinasi dalam proses pemberian dokumen perizinan. Harapannya penyelenggaraan perizinan terpadu dapat memberikan pelayanan dengan prosedur yang sederhana sehingga memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mengurus perizinan.

Pengertian Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) adalah kegiatan penyelenggaraan jasa perizinan dan non-perizinan, yang proses pengelolaannya di mulai dari tahap permohonan sampai ke tahap penerbitan ijin dokumen, dilakukan secara terpadu dalam satu tempat. Dengan konsep ini, pemohon cukup datang ke satu tempat dan bertemu dengan petugas front office saja. Hal ini dapat meminimalisasikan interaksi antara pemohon dengan petugas perizinan dan menghindari pungutan-pungutan tidak resmi yang seringkali terjadi dalam proses pelayanan. Bentuk pelayanan terpadu ini bisa berbentuk kantor, dinas, ataupun badan. Dalam penyelenggaraannya, bupati/wali kota wajib melakukan penyederhanaan layanan meliputi :

- a] pelayanan atas permohonan perizinan dan non perizinan dilakukan oleh Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP);
- b] percepatan waktu proses penyelesaian pelayanan tidak melebihi standar waktu yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah;
- c] kepastian biaya pelayanan tidak melebihi dari ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah;
- d] kejelasan prosedur pelayanan dapat ditelusuri dan diketahui setiap tahapan proses pemberian perizinan dan non perizinan sesuai dengan urutan prosedurnya;
- e] mengurangi berkas kelengkapan permohonan perizinan yang sama untuk dua atau Lebih permohonan perizinan;
- f] pembebasan biaya perizinan bagi Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) yang ingin memulai usaha baru sesuai dengan peraturan yang berlaku; dan pemberian hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan Lingkup tugas PPTSP meliputi pemberian pelayanan atas semua bentuk pelayanan perizinan dan non perizinan yang menjadi

kewenangan Kabupaten / Kota.

Tolok ukur tingkat kualitas pelayanan publik, berpedoman pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Ketentuan ini menjadi acuan untuk mengukur indeks kepuasan masyarakat sebagai tolok ukur untuk menilai tingkat kualitas pelayanan. Data masyarakat indeks kepuasan masyarakat dapat menjadi bahan penilaian terhadap unsur pelayanan yang masih perlu perbaikan dan menjadi pendorong untuk meningkatkan kualitas pelayanan.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik maka seluruh Penyelenggara pelayanan publik diwajibkan untuk menyusun, menetapkan dan menerapkan standar pelayanan. Hal ini dikuatkan dengan disahkannya Peraturan Menteri PANRB Nomor 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan dan Penerapan Standar Pelayanan sebagai peraturan pelaksana dari UU Nomor 25 Tahun 2009. Dalam PP No. 65/2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan SPM ditegaskan Pedoman Penyusunan dan Penerapan SPM menjadi acuan dalam penyusunan SPM oleh Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen dan dalam penerapannya oleh Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/kota. Dalam PP No. 65/2005 tersebut ada beberapa pengertian dasar, yaitu :

- a) Pemerintah pusat, yang selanjutnya dalam PP tersebut pemerintah adalah Presiden RI yang memegang kekuasaan pemerintahan negara RI sebagaimana dimaksud dalam UUD RI th 1945
- b) Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakasa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI
- c) Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemda dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI tahun 1945
- d) Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, Walikota dan perangkat

- daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah
- e] Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara yang penyelenggaraannya diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan kepada daerah untuk perlindungan hak konstitusional, kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, serat ketentraman dan ketertiban umum dalam rangka menjaga keutuhan NKRI serta pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional
  - f] SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal
  - g] Indikator SPM adalah tolok ukur prestasi kuantitatif dan kualitatif yang dipergunakan untuk menggambarkan besaran sasaran yang akan dipenuhi dalam pencapaian suatu SPM tertentu, berupa masukan, proses, hasil dan atau manfaat pelayanan
  - h] Pelayanan dasar adalah jenis pelayanan publik yang mendasar dan mutlak untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam kehidupan sosial, ekonomi dan pemerintahan
  - i] Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) adalah Dewan yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada presiden terhadap kebijakan Otda.

Dalam pelaksanaannya, kadang-kadang terdapat kekeliruan dalam penyebutan beberapa istilah, yaitu antara Standar Pelayanan (SP), Standar Pelayanan Minimal (SPM), dan Standar Operasional Prosedur (SOP). Standar Pelayanan merupakan suatu pernyataan mengenai kewajiban dan janji yang bisa diberikan oleh unit pelayanan publik kepada masyarakat. Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Penjelasan mengenai SPM lebih lanjut bisa dilihat dalam artikel Standar Pelayanan Minimal sebagai Acuan Pelayanan Publik kepada Masyarakat. Istilah SPM mengacu pada Standar Pelayanan paling minimal yang mampu diberikan daerah kepada masyarakat dalam pelayanan yang bersangkutan dengan urusan wajib daerah. Jadi SPM mencakup seluruh urusan wajib

pemerintah daerah, bukan hanya dalam suatu unit pelayanan saja. Sedangkan Standar Operasional Prosedur (SOP) adalah serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan mengenai berbagai proses penyelenggaraan aktivitas organisasi, bagaimana dan kapan harus dilakukan, dimana dan oleh siapa dilakukan. Keterangan lebih lengkap mengenai SOP dapat dibaca pada artikel Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan (SOP-AP). SOP merupakan urutan dalam melaksanakan suatu pekerjaan dalam administrasi perkantoran. Seluruh SKPD Pemerintah harus memiliki SOP tentang tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Dan unit pelayanan publik pun akan memiliki SOP-nya sendiri yang harus dikerjakan dalam melaksanakan pekerjaan pelayanan. Dari beberapa penjelasan tersebut sudah terlihat bahwa SP, SPM dan SOP memiliki makna dan arti masing-masing, akan tetapi kesamaan mengenai "standar" kadang-kadang membingungkan dalam penyebutan istilah. Dengan adanya Standar Pelayanan, SPM dan SOP yang telah disusun oleh seluruh lini Pemerintahan, diharapkan seluruh urusan ketatalaksanaan dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat terus ditingkatkan dengan lebih baik sehingga citra pemerintah akan semakin bagus dan masyarakat akan semakin sejahtera.

-----ooo0α0ooo-----

ALPHA AL RIGHT  
DOCUMENT

## BAB IX

# KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan di atas, diperoleh kesimpulan bahwa faktor-faktor dominan yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik adalah sebagai berikut: [1] Motivasi kerja birokrasi dan aparatur; [2] Kemampuan aparatur; [3] Pengawasan/kontrol sosial; [4] Perilaku birokrasi/aparatur; [5] Komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi serta iklim komunikasi organisasi dan aliran informasi; dan [6] Restrukturisasi organisasi. Keenam faktor tersebut, baik secara bersama-sama ataupun secara parsial dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik.

Secara sederhana lembaga negara dapat dibedakan dengan lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut dengan Ornop atau organisasi non pemerintah. Oleh karena itu apa saja lembaga negara yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai "lembaga negara". Lembaga tersebut dapat berada dalam ranah legislative, eksekutif, yudikatif maupun campuran. Karena itulah doktrin "Trias Politika" yang artinya tiga poros kekuasaan, sebagaimana dikembangkan oleh Montesquieu yang pada dasarnya menyatakan bahwa ada tiga fungsi kekuasaan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Konstitusi (UUD) dan yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan lain, bahkan dengan keputusan kepala negara. Karena itu, pemahaman mengenai konsep lembaga negara berdasarkan pada fungsi klasik dari negara menurut teori trias politika telah bergeser pada peran negara untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan secara aktual. lembaga negara merupakan institusi-institusi yang dibentuk berdasarkan hukum untuk menjalankan fungsi-fungsi

negara, baik fungsi klasik maupun fungsi secara aktual. Lembaga negara merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan keberadaan negara. Pembentukan lembaga negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan dan sistem penyelenggaraan negara, yang di dalamnya mencakup mengenai kewenangan dan hubungan antar lembaga negara.

Kualitas adalah standar yang harus dicapai oleh seseorang, kelompok, atau lembaga organisasi mengenai kualitas SDM, kualitas cara kerja, serta barang dan jasa yang dihasilkan. Kualitas juga mempunyai arti yaitu memuaskan kepada yang dilayani baik secara internal maupun eksternal yaitu dengan memenuhi kebutuhan dan tuntutan pelanggan atau masyarakat. Pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang telah memenuhi standar dan dilakukan secara maksimal yang harus dicapai oleh suatu organisasi atau instansi. Pengertian kualitas dapat diartikan ke dalam tujuh poin yang meliputi kesesuaian dan kecocokan yang diharapkan oleh masyarakat serta selalu melakukan perbaikan apabila masyarakat merasa kurang puas akan pelayanan yang diberikan dengan cara melakukan pemenuhan kebutuhan masyarakat dari awal dan melakukan sesuatu dengan benar. Sehingga masyarakat dapat merasakan pelayanan yang sudah diberikan oleh aparat pemerintah. Berdasarkan berbagai penjelasan tersebut, maka kualitas dapat dimaknai sebagai kinerja profesional, yang orientasinya terhadap pemenuhan dan kebutuhan masyarakat akan hak dasarnya berupa pelayanan.

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan baik berupa barang ataupun jasa yang menghasilkan manfaat bagi penerima layanan. Pelayanan prima merupakan terjemahan istilah "*excellent service*" yang secara harfiah berarti pelayanan terbaik atau sangat baik. Disebut sangat baik atau terbaik karena sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku atau dimiliki instansi pemberi pelayanan. Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi

pemerintah (Sinambela 2006, 42-43). Melalui proses demokratisasi dan desentralisasi, dimana kepala negara dan kepala daerah dipilih melalui proses pemilihan langsung oleh rakyat, maka kepala negara/daerah dan juga pejabat publik atau pejabat politik, harus mengetahui dan memahami faktor-faktor apa saja yang dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dimaksud, semakin berkualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat, maka secara khusus diharapkan akan semakin tinggi dan semakin percaya (*trust*) masyarakat terhadap pejabat publik tersebut, dan secara umum akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah/pemerintah daerah.

Pengertian Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) adalah kegiatan Penyelenggaraan jasa perizinan dan non-perizinan, yang proses pengelolaannya di mulai dari tahap permohonan sampai ke tahap penerbitan ijin dokumen, dilakukan secara terpadu dalam satu tempat. Dengan adanya kelembagaan pelayanan terpadu satu pintu, seluruh perizinan dan non perizinan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota dapat terlayani dalam satu lembaga. Harapan yang ingin dicapai adalah mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan investasi dengan memberikan perhatian yang lebih besar pada peran usaha mikro, kecil, dan menengah. Tujuannya adalah meningkatkan kualitas layanan publik. Oleh karena itu, diharapkan terwujud pelayanan publik yang cepat murah, mudah, transparan, pasti, dan terjangkau, di samping untuk meningkatkan hak-hak masyarakat terhadap pelayanan publik.

Standar pelayanan minimal ini dimaksudkan agar tersedianya panduan bagi daerah dalam melaksanakan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian serta pengawasan dan pertanggung jawaban penyelenggaraan standar pelayanan minimal rumah sakit. Standar pelayanan minimal ini bertujuan untuk menyamakan pemahaman tentang definisi operasional indikator kinerja, ukuran atau satuan, rujukan, target nasional setiap tahunnya, cara perhitungan/rumus/pembilang dan penyebut/standar/satuan pencapaian kinerja dan sumber data.

-----ooo000ooo-----

ALPHA AL RIGHT  
DOCUMENT

## DAFTAR PUSTAKA

- Alfian; *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia – Kumpulan Karangan*, Cetakan kedua, PT Gramedia, Jakarta: hal. 59.
- Dahlan Thaib; 1994, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hal.44.
- Denhardt & Denhardt. 2003. *The New Public Service: An Approach To Reform*. *International Review of Public Administration* Vol 8 No 1.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Fajar Laksono, Subarjo; 2006, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, Yogyakarta: UII Press, hal.41.
- Gaspersz, Vincent, 2003. *Manajemen Bisnis Total - Total Quality Management*. Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Gronroos, Michael, 1990. *Perceived Service Quality Model*. Published Ohio University Press, California.
- Jimly Assidique, 2006, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hal.106-113.
- Kotler, Philip. 2002. *Manajemen Pemasaran di Indonesia : Analisis, Perencanaan, Implementasi dan Pengendalian*. Salemba Empat. Jakarta.
- N.E. Algra, H.R.W. Gokke, 1983; "Fockema Andreae's Rechtsgeleerd Handwoordenboek", terjemahan: Saleh Adiwinata dkk, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda – Indonesia*, Cetakan Pertama, Binacipta, hal. 77.
- Ni. Matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.203.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisis Hukum dan Kenegaraan*, Bina Ilmu, Surabaya.

- Suwoto Mulyosudarmo, 1997; Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Hal. 40.
- Sinambela, Lijan Poltak. 2010. Reformasi Pelayanan Publik, Jakarta: PT. Bumi Aksara
- Tjiptono, F. dan Diana, A. 1998. Total Quality Management. Yogyakarta: Andi Offset.
- Wiryatmi, Endang. "Filofofi, Strategi dan Teknik Pelayanan Prima di Sektor Publik" ceramah tentang Manajemen Pelayanan Prima di Lembaga Administrasi Negara, 8-9 Agustus 2001.
- Macaulay, Steve & Cook, Sarah, 1993. How to Improve Your Customer Service (Eds. Indonesia, 1997). Kiat Meningkatkan Pelayanan bagi Pelanggan. Jakarta: Gramedia.
- Prasetyorini, Retno. 2003. "Pelayanan Prima" Bahan Ajar SMK Kelompok Bisnis dan Manajemen. Guruvalah Inc.

**Landasan hukum :**

- "Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik"
- Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, 10 Juni 2003, tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004, 24 Februari 2004, tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Unit Pelayanan Instansi Pemerintah

-----ooo0α0ooo-----

ALPHA AL RIGHT  
DOCUMENT