

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

Istilah administrasi menurut Akadun (2007:36) secara etimologis berasal dari bahasa latin *administratio* yang berarti “pemberi bantuan, pemeliharaan, pelaksana, pimpinan dan pemerintah, pengelolaan”. Dalam pengertian administrasi tersebut para pakar juga memberikan pengertian administrasi. Para pakar ilmu administrasi (publik) sepakat bahwa pengertian administrasi itu dapat dikategorikan menjadi tiga macam :

- a) Istilah administrasi yang dipergunakan dalam pengertian proses atau kegiatan.
- b) Istilah administrasi yang dipergunakan dalam pengertian tata usaha.
- c) Istilah administrasi yang dipergunakan dalam pengertian pemerintah atau administrasi negara.

Menurut Tjiptoherijanto (2010:103) pengertian atau definisi administrasi dapat disusun dari beberapa sudut pandang, yaitu proses, instrumen dan wilayah penerapannya antara lain:

- a) Sebagai proses administrasi adalah proses yang harus dijalani untuk mencapai tujuan kelompok, artinya proses administrasi tersebut harus dijalani oleh semua pihak yang memiliki tujuan bersama. Pihak-pihak yang harus menjalani proses tersebut antara lain perusahaan-perusahaan

bersama, pemerintah sipil dan militer, serta kelompok-kelompok swadaya masyarakat, bahkan klub-klub olah raga atau kelompok hobi.

- b) Dari sudut pandang instrumen, maka administrasi dapat didefinisikan sebagai organisasi dan manajemen untuk mencapai tujuan bersama dengan alokasi sumber daya yang efisien.
- c) Dari sistem wilayah aplikasi, administrasi dapat dibedakan menjadi administrasi niaga (*Bussiness Administration*) dan administrasi negara atau administrasi publik (*Public Administration*). Administrasi niaga adalah administrasi untuk mencapai tujuan-tujuan perusahaan, sedangkan administrasi negara adalah administrasi untuk mencapai tujuan soail yang diemban oleh negara.

Untuk pengertian publik sendiri, menurut Frederickson dalam Pasolong (2008:6-7) menjelaskan konsep “publik” dalam lima perspektif yaitu:

- a) Publik sebagai kelompok kepentingan, yaitu publik dilihat sebagai manifesti dari interaksi kelompok yang melahirkan kepentingan masyarakat.
- b) Publik sebagai pemilih yang rasional, yaitu masyarakat terdiri atas individu-individu yang berusaha memenuhi kebutuhan dan kepentingan diri sendiri.
- c) Publik sebagai perwakilan kepentingan masyarakat, yaitu kepentingan publik diwakili melalui “suara”.
- d) Publik sebagai konsumen, yaitu konsumen sebenarnya tidak terdiri dari individu-individu yang tidak berhubungan satu sama lain, namun dalam

jumlah yang cukup besar mereka menimbulkan tuntutan pelayanan birokrasi.

- e) Publik sebagai warga negara, yaitu warga negara dianggap sebagai publik karena partisipasi masyarakat sebagai keikutsertaan warga negara dalam seluruh proses penyelenggaraan dipandang sebagai sesuatu yang paling penting.

Pengertian administrasi publik menurut Henry dalam Pasolong (2008:8) adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosi pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

Dalam konteks pemerintahan, istilah administrasi publik merupakan istilah yang paling sering digunakan. Ruang lingkup yang luas mencakup organisasi publik, manajemen publik, dan implementasi (Keban 2008:9). Organisasi publik yang pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi. Sedangkan manajemen publik berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik, dan manajemen sumber daya manusia. Serta implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi

B. Administrasi Kepegawaian

1. Pengertian Pegawai Negeri

Di dalam masyarakat yang selalu berkembang, manusia senantiasa mempunyai kedudukan yang makin penting, meskipun negara Indonesia menuju kepada masyarakat yang berorientasi kerja, yang memandang kerja adalah sesuatu yang mulia, tidaklah berarti mengabaikan manusia yang melaksanakan kerja tersebut.

Demikian juga halnya dalam suatu organisasi, unsur manusia sangat menentukan sekali karena berjalan tidaknya suatu organisasi kearah pencapaian tujuan yang ditentukan tergantung kepada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut ke arah yang telah ditetapkan.

A.W. Widjaja (2006:2) berpendapat bahwa “Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi).”

Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Dikatakan bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi karena berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut.

Pegawai yang telah memberikan tenaga maupun pikirannya dalam melaksanakan tugas ataupun pekerjaan, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta akan mendapat imbalan sebagai balas jasa atas pekerjaan yang telah dikerjakan.

Hal ini sesuai dengan pendapat Musanef yang mengatakan bahwa, “Pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta.”

Selanjutnya Musanef (1992:1) juga memberikan definisi pegawai sebagai pekerja atau worker adalah, “Mereka yang secara langsung digerakkan oleh seorang manajer untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.”

Dari definisi di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pegawai sebagai tenaga kerja atau yang menyelenggarakan pekerjaan perlu digerakkan sehingga mereka mempunyai keterampilan dan kemampuan dalam bekerja yang pada akhirnya akan dapat menghasilkan karya-karya yang bermanfaat untuk tercapainya tujuan organisasi. Karena tanpa kemampuan dan keterampilan pegawai sebagai pelaksana pekerjaan maka alat-alat dalam organisasi tersebut akan merupakan benda mati dan waktu yang dipergunakan akan terbuang dengan percuma sehingga pekerjaan tidak efektif.

Dari beberapa definisi pegawai yang telah dikemukakan para ahli tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa istilah pegawai mengandung pengertian sebagai berikut:

- a. Menjadi anggota suatu usaha kerja sama (organisasi) dengan maksud memperoleh balas jasa atau imbalan kompensasi atas jasa yang telah diberikan.
- b. Pegawai di dalam sistem kerja sama yang sifatnya pamrih.
- c. Berkedudukan sebagai penerima kerja dan berhadapan dengan pemberi kerja (majikan).
- d. Kedudukan sebagai penerima kerja itu diperoleh setelah melakukan proses penerimaan.
- e. Akan mendapat saat pemberhentian (pemutusan hubungan kerja antara pemberi kerja dengan penerima kerja).

Ada dua pengertian pegawai negeri menurut Undang-Undang Pokok Kepegawaian No.43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yaitu:

- a. Pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, negara dan pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.
- b. Pegawai negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas

dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain itu pengertian pegawai menurut Slamet Saksono (1993 : 25) adalah sebagai berikut :

“Peranan pegawai negeri sipil menurut Undang-undang Pegawai adalah orang yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas negara dalam suatu jabatan serta digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

2. Kedudukan Pegawai Negeri Sipil

Dalam hal ini yang dimaksud dengan pegawai negeri sipil berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam melaksanakan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Pegawai negeri terdiri dari pegawai negeri sipil, anggota tentara nasional Indonesia, anggota kepolisian negara Republik Indonesia.

Selanjutnya menurut Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian dikatakan bahwa pegawai negeri sipil terdiri dari:

- a. Pegawai negeri sipil pusat yaitu pegawai negeri sipil yang gajinya dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja

negara dan bekerja pada departemen, lembaga pemerintah non departemen, kesekretariatan lembaga tinggi negara, instansi vertikal di daerah provinsi/kabupaten/kota, kepaniteraan pengadilan atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya.

- b. Pegawai negeri sipil daerah yaitu pegawai negeri sipil daerah provinsi/kabupaten/kota yang gajinya dibebankan kepada anggaran pendapatan dan belanja daerah dan bekerja pada pemerintah daerah atau dipekerjakan pada instansi induknya.

Pegawai negeri sipil pusat dan pegawai negeri sipil daerah diperbantukan diluar instansi induk, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan. Pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Dalam kedudukan dan tugas pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik secara diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menjamin netralitas maka pegawai negeri dilarang menjadi pengurus partai politik.

3. Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

- a. Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Kewajiban Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 meliputi, yaitu:

- 1) Wajib setia, dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 4);
- 2) Wajib menaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab (Pasal 5);
- 3) Wajib menyimpan rahasia jabatan dan hanya mengemukakan rahasia jabatan kepada dan atas perintah pejabat yang berwajib atas kuasa Undang-Undang (Pasal 6).

Guna menunjang tinggi kedudukan Pegawai Negeri Sipil, diperlukan elemen-elemen penunjang kewajiban meliputi kesetiaan, pengabdian, kesadaran, tanggung jawab, jujur, tertib, bersemangat dengan memegang rahasia negara dan melaksanakan tugas kedinasan.

Dalam Pasal 1 butir (a) pada Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 dijelaskan bahwa peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah peraturan yang mengatur kewajiban, larangan dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan dilanggar oleh Pegawai Negeri Sipil.

b. Hak Pegawai Negeri Sipil

Dengan adanya hak, maka manusia memiliki berbagai kebutuhan yang merupakan pemacu bagi dirinya untuk memenuhi kebutuhannya

seperti bekerja untuk memperoleh uang bagi pemenuhan kebutuhan hidup. Cara-cara yang ditempuh oleh suatu organisasi adalah bertujuan untuk mempertautkan antara kepentingan pegawai dan organisasi. Kepentingan pegawai pada umumnya terbatas pada kepentingan memperoleh gaji guna memenuhi kebutuhannya, dalam hal ini pun masih dipengaruhi oleh kepentingan lainnya berupa keserasian arahan kerja dari pimpinan organisasi, kesempatan mengembangkan diri hingga adanya jaminan bagi Pegawai Negeri Sipil di masa tua (pensiun).

Hal ini juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ditegaskan bahwa Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengantanggung jawabnya di dalam pekerjaan. Untuk itu Negara dan Pemerintah wajib mengusahakan dan memberikan gaji yang adil sesuai standar yang layak kepada Pegawai Negeri, hal ini bertujuan untuk meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil

C. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Secara etimologis, pelayanan berasal dari kata layan yang berarti membantu/ mengurus apa-apa yang diperlukan seseorang, kemudian pelayanan dapat diartikan sebagai : Perihal/cara melayani, servis/jasa; sehubungan dengan jual beli barang atau jasa (Poerwadaminto, 1995:571). Dari uraian tersebut, maka pelayanan dapat diartikan sebagai suatu aktivitas yang diberikan untuk membantu,

menyiapkan, dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak ke pihak lain. Sementara itu, publik dari Bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat dan Negara. Kata publik di dalam Bahasa Indonesia Baku menjadi Publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. Inu Kencana mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki. Oleh karena itu pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. (Sinambela 2007:5)

Sementara menurut pendapat lain mengenai pengertian pelayanan public yang diutarakan oleh Ratminto (2007:4-5) yang menyatakan bahwa :

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.

Pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh aparatur pemerintah dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini diperjelas pada UU RI No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 dijelaskan bahwa :

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.

Menurut Keputusan Menpan No. 63 Tahun 2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerimaan pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pelayanan publik diartikan sebagai perihal atau cara melayani, usaha melayani orang lain yang memperoleh imbalan uang atau jasa sebagai kemudahan yang membarikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.

Pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu fungsi penting pegawai pemerintah dan sifatnya sangat luas karena menyangkut pemenuhan kebutuhan masyarakat yang sangat beraneka ragam kepentingan dan kebutuhannya. Pelayanan merupakan cara memberikan bantuan atau sesuatu kepada seseorang atau orang lain dalam bentuk barang atau jasa dengan sebaik-baiknya agar orang tersebut dapat mengatasi masalahnya dan biasanya terkait dengan bidang kehidupan.

Pelayanan publik merupakan segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa atau pelayanan administrasi yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik. Kegiatan pelayanan yang diselenggarakan oleh organisasi publik merupakan upaya pemenuhan kebutuhan manusia baik secara personal maupun institusional.

Manusia secara personal dalam kehidupannya memerlukan beberapa jenis kebutuhan yang dalam pemenuhannya terpaksa harus berhubungan dengan organisasi pelayanan publik. Seperti yang diungkapkan oleh Moenir (1998:12) bahwa setiap kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain yang ditujukan guna memenuhi kepentingan orang banyak. Namun, tidak berarti bahwa pelayanan itu sifatnya selalu kolektif, sebab melayani kepentingan perseorangan asal kepentingan itu masih termasuk dalam rangka pemenuhan hak dan kebutuhan bersama yang telah diatur, termasuk dalam pengertian pelayanan publik.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan suatu upaya membantu atau memberi manfaat kepada publik melalui penyediaan barang atau jasa yang diperlukan oleh mereka. Dalam setiap organisasi yang bergerak dibidang jasa pelayanan terutama pelayanan publik, pemenuhan dan pemberian pelayanan kepada pelanggan merupakan suatu tuntutan. Kualitas dan keputusan pelanggan sangat diutamakan mengingat keduanya mempunyai pengaruh yang besar bagi kelangsungan hidup organisasi.

Tujuan utama pelayanan publik adalah membantu atau memberi manfaat kepada publik melalui penyediaan yang diperlukan oleh masyarakat. Pada hakekatnya, pelayanan publik bukan semata-mata persoalan administrasi belaka tetapi menyangkut persoalan yang lebih mendasar yakni pemenuhan kebutuhan konsumen dan kualitas serta kepuasan konsumen yang sangat diutamakan. Jadi dalam hal pelayanan, rasa puas masyarakat terpenuhi apabila apa yang diberikan oleh pemerintah kepada mereka sesuai dengan apa yang diharapkan.

2. Jenis-Jenis Pelayanan Publik

Beberapa jenis pelayanan publik yang disediakan pemerintah menurut Pasalong (2007:129) antara lain:

- a) Pelayanan Administratif, jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya saja sertifikat, ijin-ijin, rekomendasi, keterangan dan lain-lain. Seperti pelayanan KTP, Akte Kelahiran, Akte Kematian, SIM, Pajak, IMB, Sertifikat tanah, dan Kemigrasian.
- b) Pelayanan Barang merupakan jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaian kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individu) dalam suatu sistem. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunanya. Misalnya pelayanan listrik, air bersih, dan telepon.
- c) Pelayanan Jasa, merupakan jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarannya serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka

waktu tertentu. Misalnya pelayanan angkutan darat, laut, dan udara, pelayanan kesehatan, perbankan, jasa pos dan pelayanan pemadam kebakaran.

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

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

kemasyarakatan, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, penjara, rumah yatim piatu, dan lainnya.

3. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Dalam menjalankan pelayanan publik yang berorientasi pada kepuasan pelanggan, maka pemerintah harus dapat memprioritaskan beberapa prinsip-prinsip yang ada dalam pelayanan publik.

Menurut Moenir (2008:41) pelayanan publik yang secara umum dapat didambakan adalah :

- a) Kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat.
- b) Memperoleh pelayanan yang wajar tanpa gerutan, sindiran atau dengan kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu, baik untuk alasan dinas atau untuk kesejahteraan.
- c) Mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama.
- d) Pelayanan yang jujur dan terus terang.

Keempat hal diatas yang menjadi keinginan setiap masyarakat dalam berurusan dengan badan atau instansi yang bertugas melayani masyarakat.

Menurut Moenir (2008: 45) apabila hal itu dapat dipenuhi masyarakat akan puas dan dampak kepuasan masyarakat terlihat pada:

- a) Masyarakat sangat menghargai (*respect*) kepada korps pegawai yang bertugas di bidang pelayanan umum. Mereka tidak memandang remeh dan mencemooh korps itu dan tidak pula berlaku sembarangan.

- b) Masyarakat terdorong mematuhi aturan dengan penuh kesadaran tanpa prasangka buruk, sehingga lambat laun dapat terbentuk sistem pengendalian diri (*self control*) yang akan sangat efektif dalam ketertiban berpemerintah dan bernegara.
- c) Ada rasa bangga pada masyarakat atas karya korps pegawai di bidang layanan umum, meskipun di lain pihak ada yang merasa ruang geraknya dipersempit karena tidak dapat lagi “mempermainkan” mereka. Rasa bangga itu akan membawa dampak positif terhadap usaha mempertahankan citra korps pegawai yang tangguh, tanggap, dan disiplin.
- d) Kelambatan-kelambatan yang “biasa” ditemui, dapat dihindarkan dan tiadakan. Sebaliknya akan dapat ditumbuhkan percepatan kegiatan di masyarakat di semua bidang kegiatan baik ekonomi, sosial maupun budaya.
- e) Karena adanya kelancaran di bidang pelayanan umum, gairah usaha dan inisiatif masyarakat akan meningkat, yang akan meningkatkan pula usaha pengembangan ipoleksosbud masyarakat ke arah tercapainya masyarakat adil dan makmur berlandaskan Pancasila.

Menurut Kep Menpan No. 63/KEP/ M. PAN/ 7/ 2003 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik menyatakan bahwa tiap-tiap pelayanan publik harus mengedepankan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a) Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dijelaskan.

b) Kejelasan

1. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.

2. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

3. Rincian biaya pelayanan public dan tata cara pembayaran kepastian waktu, pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

c) Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

d) Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

e) Tanggung Jawab

Pimpinan penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

f) Kecakapan sarana dan prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

g) Kemudahan Akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

h) **Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan**

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

i) **Kenyamanan**

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan.

4. Kualitas Pelayanan Publik

Pada dasarnya kualitas merupakan kata yang mempunyai arti yang relatif karena bersifat abstrak. Kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan. Apabila persyaratan itu terpenuhi suatu hal terhadap persyaratan. Apabila persyaratan itu terpenuhi berarti kualitas sesuatu hal yang dimaksud dapat dikatakan baik, sebaliknya jika persyaratan tidak terpenuhi maka dapat dikatakan tidak baik. Kualitas menurut

Tjiptono dalam Pasolong (2008:132) adalah:

- a) Kesesuaian dengan persyaratan/tuntutan
- b) Kecocokan pemakaian
- c) Perbaikan atau penyempurnaan keberlanjutan
- d) Bebas dari kerusakan

- e) Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat
- f) Melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal
- g) Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan

Menurut Zeithaml dkk dalam Pasolong (2008:135), untuk mengetahui kualitas pelayanan yang dirasakan secara nyata oleh konsumen, ada indikator ukuran kepuasan konsumen yang terletak pada lima dimensi kualitas pelayanan, yaitu:

- a) *Tangibles*: kualitas berupa sarana fisik perkantoran, komputersisasi administrasi, ruang tunggu dan tempat informasi.
- b) *Reliability*: kemampuan dan keandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya.
- c) *Responsiveness*: kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen.
- d) *Assurance*: kemampuan dan keramahan serta sopan santun pegawai dalam meyakinkan kepercayaan konsumen.
- e) *Empathy*: sikap tegas tetapi penuh perhatian dari pegawai terhadap konsumen.

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.

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability* dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Menurut Hardiyansyah (2011:42) evaluasi berasal dari pengguna pelayanan. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Menurut Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan peningkatan Mutu Pelayanan dalam Hardiyansyah (2011: 42) 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 timbulnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Pelayanan publik merupakan produk dari organisasi publik. Oleh karena itu dengan adanya produk yang berkualitas menjadi tuntutan bagi pemberi pelayanan. Menurut Gibson, Ivancevich dan Donnelly (Hardiyansyah 2011:47-48) memasukkan dimensi waktu yaitu menggunakan ukuran jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang dalam melihat organisasi publik. Dalam hal ini kinerja pelayanan publik terdiri dari :

1. Produksi, adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungannya.
2. Mutu, adalah kemampuan organisasi untuk memenuhi harapan pelanggan dan clients.
3. Efisiensi, adalah perbandingan terbaik antara keluaran (*output*) dan masukan (*input*).
4. Fleksibilitas, adalah urusan yang menunjukkan daya tenggang organisasi terhadap tuntutan perubahan internal dan eksternal. Fleksibilitas berhubungan dengan kemampuan organisasi untuk mengalihkan sumberdaya dari aktivitas yang satu ke aktivitas yang lain guna menghasilkan produk dan pelayanan baru yang berbeda dalam rangka menanggapi permintaan pelanggan.
5. Kepuasan menunjuk pada perasaan karyawan terhadap pekerjaan dan peran mereka di dalam organisasi.
6. Persaingan menggambarkan posisi organisasi di dalam berkompetisi dengan organisasi lain yang sejenis.
7. Pengembangan, adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggungjawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi sumberdaya.
8. Kelangsungan hidup, adalah kemampuan organisasi untuk tetap eksis dalam menghadapi segala perubahan.

Sementara itu, Lembaga Administrasi Negara (LAN) dalam Hardiyansyah (2011:48) dan Kepmenpan No.81 tahun 1995 membuat beberapa kriteria pelayanan publik yang baik dapat dilihat dari indikator-indikatornya meliputi:

1. Kesederhanaan, prosedur/tata cara pelayanan yang diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
2. Kejelasan dan kepastian, artinya adanya kejelasan dan kepastian mengenai : (a) prosedur/tata cara pelayanan, (b) persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif, (c) unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan, (d) rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya, dan (e) jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
3. Keamanan, ini mengandung arti proses hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.
4. Keterbukaan, artinya segala yang berkait atau berhubungan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh msyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. Efisiensi, yaitu (a) persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan, (b) dicegah adanya penanggulangan pemenuhan persyaratan,

dalam proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mepersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah yang terkait.

6. Ekonomis, ini mengandung arti pengenaaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: (a) nilai barang dan jasa pelayanan masyarakat tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi di luar kewajaran; (b) kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar; (c) ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Keadilan yang merata, mencakup/jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
8. Ketepatan waktu, ini berarti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
9. Kriterion kuantitatif, kriteria ini antara lain meliputi : a) jumlah warga/masyarakat yang meminta pelayanan (per hari, per bulan, atau per tahun), perbandingan periode pertama dengan periode berikutnya menunjukkan adanya pningkatan atau tidak; b) lamanya waktu pemberian pelayanan masyarakat sesuai dengan permintaan (dihitung secara rata-rata); c) penggunaan perangkat-perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat; d) frekuensi keluhan atau pujian dari masyarakat penerima layanan terhadap pelayanan yang diberikan oleh unit kerja/instansi pelayanan yang bersangkutan.

5. Standar Pelayanan Publik

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik setidaknya harus memiliki standar pelayanan, hal ini bertujuan agar adanya kepastian bagi pemberi pelayanan didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, sementara bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Menurut Hardiyansyah (2011:28), Standar Pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat kontrol masyarakat dan/atau penerima layanan atas kinerja penyelenggaraan pelayanan.

Dari penjelasan diatas, perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan yang sesuai dengan sifat, jenis, dan karakteristik layanan yang diselenggarakan, standar pelayanan tersebut juga harus memperhatikan kebutuhan dan kondisi lingkungan yang ada. Menurut Hardiyansyah (2011:28) menyatakan bahwa dalam perumusan yang penyusunannya melibatkan masyarakat dan/atau *stakeholder* lainnya (termasuk aparat Birokrasi) untuk mendapatkan saran dan masukan, membangun kepedulian dan komitmen meningkatkan kualitas pelayanan.

Standar pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pan nomor 63/Kep/M.PAN/7/2003, sekurang-kurangnya meliputi:

- 1) Prosedur pelayanan;
- 2) Waktu penyelesaian;
- 3) Biaya Pelayanan;

- 4) Produk Pelayanan;
- 5) Sarana dan prasarana;
- 6) Kompetensi Petugas pelayanan;

D. ISO 9001:2008

1. Pengertian ISO

ISO (*International Standard of Organization*) adalah badan penetapan standar internasional yang terdiri dari wakil-wakil dari badan standardisasi nasional setiap negara. Standar yang diterapkan ISO merupakan sistem manajemen mutu yang memuat persyaratan sistem manajemen mutu dan dapat diterapkan pada semua organisasi apapun jenis, ukuran dan produk yang dihasilkan. Sistem ini juga memberi suatu kerangka kerja yang terbukti bagi penerapan pendekatan sistem di dalam mengelola proses organisasi sehingga memastikan produk yang dihasilkan memenuhi harapan pelanggan secara konsisten. Acuan dalam standar sistem manajemen mutu hanya memuat hal-hal yang bersifat umum, sehingga organisasi yang ingin menerapkan standar ini perlu memperhatikan hubungan antara proses dan pemetaannya dalam organisasi termasuk kecanggihannya. Nilai penting lain yang diperlukan adalah memahami persyaratan standar itu sendiri, komitmen yang kuat dan terus melakukan pembelajaran guna perbaikan berkesinambungan dengan menggunakan siklus PDCA (*Plan-Do-Check-Action*). (<http://qims-consulting.com>)

2. Penjelasan Tentang ISO 9001:2008

ISO 9001 adalah standar sistem manajemen kualitas, serta standar yang paling komprehensif dan digunakan untuk menjamin kualitas pada tahap perancangan dan pengembangan, produk, instalasi dan pelayanan jasa. Tujuan dari standar ISO 9001 adalah untuk memberikan jaminan kualitas dalam hal kontraktual dengan pihak luar (Tjiptono dan Diana, 2003:88). Sistem manajemen kualitas pada ISO 9001 inilah yang telah memenuhi standar internasional-bukan produk berstandar internasional, karena tidak ada kriteria pengujian produk dalam ISO 9001. Bagaimanapun, diharapkan meskipun tidak selalu bahwa produk yang dihasilkan dari suatu sistem manajemen kualitas internasional akan berkualitas baik. Persyaratan-persyaratan dan rekomendasi dalam ISO 9001 diterapkan pada manajemen organisasi yang memasok produk, sehingga akan mempengaruhi bagaimana produk itu didesain, ditawarkan dan lain-lain. (Gaspersz, 2005:1)

Sistem ISO 9001:2008 berfokus pada efektivitas proses *continual improvement* dengan pilar utama pola berpikir *PDCA (Plan-Do-Check-Act)*, dimana dalam setiap process senantiasa melakukan perencanaan yang matang, implementasi yang terukur dengan jelas, dilakukan evaluasi dan analisis data yang akurat serta tindakan perbaikan yang sesuai dan monitoring pelaksanaannya agar benar-benar bisa menuntaskan masalah yang terjadi di organisasi.

Sehingga secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa sistem manajemen mutu ISO 9001:2008 merupakan prosedur terdokumentasi dan praktek-praktek standar untuk manajemen sistem, yang bertujuan menjamin kesesuaian dari suatu proses dan produk (barang dan jasa) terhadap kebutuhan atau persyaratan tertentu,

dimana kebutuhan atau persyaratan tertentu tersebut ditentukan atau dispesifikasikan oleh pelanggan dan organisasi.

3. Manfaat ISO 9001:2008

Beberapa manfaat dari penerapan ISO 9001:2008 menurut Gaspersz (2005, 17-18) adalah sebagai berikut:

- a) Meningkatkan kepercayaan dan kepuasan pelanggan melalui jaminan kualitas yang terorganisasi dan sistematis. Proses dokumentasi ISO ini menunjukkan bahwa kebijakan, prosedur dan instruksi yang berkaitan dengan kualitas telah direncanakan dengan baik.
- b) Perusahaan atau organisasi yang telah bersertifikasi ISO 9001 diijinkan untuk mengiklankan pada media massa bahwa sistem manajemen kualitas dari perusahaan atau organisasi tersebut telah diakui secara internasional. Hal ini berarti meningkatkan *image* perusahaan atau organisasi serta daya saing dalam memasuki pasar global.
- c) Audit sistem manajemen kualitas dari perusahaan atau organisasi yang telah memperoleh sertifikat ISO 9001 dilakukan secara periodik oleh register dari lembaga registrasi, sehingga pelanggan tidak perlu melakukan audit sistem kualitas. Hal ini akan menghemat biaya dan mengurangi duplikasi audit sistem kualitas oleh pelanggan.
- d) Meningkatkan kualitas dan produktivitas dari manajemen melalui kerjasama dan komunikasi yang lebih baik, sistem pengendalian yang

konsisten serta pengurangan dan pencegahan pemborosan karena operasi internal yang lebih baik.

- e) Meningkatkan kesadaran kualitas dalam perusahaan atau organisasi.
- f) Memberikan pelatihan secara sistemik kepada seluruh pegawai dan manajer organisasi melalui prosedur-prosedur dan instruksi-instruksi yang terdefinisi secara baik.
- g) Terjadi perubahan positif dalam kultur kualitas dari anggota organisasi, karena manajemen dan karyawan terdorong untuk mempertahankan sertifikat ISO 9001 yang umumnya hanya berlaku selama 3 tahun.

4. Prinsip Dasar Standar ISO 9001:2008

Seiring perkembangan jaman, praktik manajemen pemerintahan banyak menggunakan pendekatan-pendekatan manajemen yang telah terlebih dahulu diterapkan di sektor swasta, salah satunya adalah konsep manajemen kualitas. Berikut delapan prinsip yang digunakan dalam kaitannya dengan manajemen kualitas ISO 9001 antara lain:

- a) Fokus kepada pelanggan

Pelaksanaan prinsip ini tergantung pada pelanggan organisasi, oleh sebab itulah maka organisasi harus memahami betul kebutuhan pelanggannya. Dengan demikian organisasi akan selalu tanggap akan kebutuhan dan kepuasan pelanggan.

- b) Kepemimpinan

Disadari atau tidak keterlibatan pimpinan dalam penerapan manajemen kualitas sangat dibutuhkan, karena dengan demikian akan membawa dampak pada keterlibatan secara penuh dari setiap unsur organisasi.

c) Partisipasi setiap orang

Keterlibatan orang-orang secara penuh terhadap penerapan standar ini merupakan faktor penting dalam rangka memberikan komitmen bersama, menumbuhkembangkan inovasi dan kreativitas, sehingga semuanya ikut bertanggungjawab terhadap masalah yang dihadapi beserta solusinya terhadap masalah yang mungkin timbul.

d) Pendekatan proses

Dengan pendekatan proses ini, hasil yang diinginkan akan dapat tercapai dengan lebih efisien, karena pendekatan ini mengintegrasikan sumber daya yang ada, seperti manusia, material, metode, mesin dan peralatan dalam rangka menghasilkan nilai tambah bagi pelanggan sehingga akan menghemat biaya dan waktu yang diperlukan.

e) Pendekatan sistem terhadap manajemen

Pendekatan ini akan memfokuskan usaha-usaha pada proses kunci yang pada akhirnya akan memberikan kontribusi pada efektivitas dan efisiensi organisasi dalam mencapai tujuan.

f) Perbaikan berkelanjutan

Hal ini didefinisikan sebagai suatu proses yang berfokus pada upaya peningkatan efektivitas dan efisiensi organisasi secara terus-menerus, yang membutuhkan langkah konsolidasi yang progresif dan

menanggapi perkembangan kebutuhan dan ekspetasi pelanggan sehingga dapat mengetahui keunggulan kinerja melalui peningkatan kemampuan organisasi.

g) Pendekatan faktual untuk pengambilan keputusan

Dengan menggunakan data dan informasi yang aktual maka dapat menghilangkan akar penyebab masalah, sehingga dapat diselesaikan secara tepat meningkatkan kinerja organisasi dan efektivitas implementasi sistem manajemen kualitas.

h) Hubungan pemasok yang saling menguntungkan

Dalam rangka menanggapi perubahan pasar dan mengoptimalkan biaya dan penggunaan sumber daya, hubungan antara organisasi dengan pelanggan atau *stakeholder* merupakan hubungan ketergantungan yang saling menguntungkan, sehingga akan meningkatkan kemampuan bersama dalam menciptakan nilai tambah masing-masing.

(www.infometrik.com/wp-content/.../PRINSIP-DASAR-ISO-9001.pdf)

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa sistem manajemen mutu ISO 9001:2008 akan dapat diterapkan dan memberikan hasil yang maksimal apabila kedelapan prinsip-prinsip tersebut dapat diperhatikan dan diterapkan dengan baik sehingga nantinya akan membawa banyak manfaat.