

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Administrasi Publik

Administrasi berasal dari kata *to administer*, yang diartikan sebagai *to manage* (mengelola). Secara etimologis, administrasi dapat diartikan sebagai kegiatan dalam mengelola informasi, manusia, harta benda, hingga tercapainya tujuan yang ada dalam organisasi. Menurut Nigro dalam (Sudikin, 2009:10-11) bahwa administrasi publik itu adalah:

- a. Usaha kelompok bersifat kooperatif yang diselenggarakan dalam satu lingkungan publik
- b. Meliputi tiga cabang pemerintahan: eksekutif, yudikatif, legislatif, serta pertalian diantara ketiganya.
- c. Mempunyai peranan penting dalam formulasi kebijakan (*publik policy*) dan merupakan bagian dalam proses politik
- d. Amat berbeda dengan administrasi privat
- e. Berhubungan erat dengan kelompok-kelompok privat dan individual dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari hubungan atau kerjasama dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Seperti yang telah diungkapkan oleh Pasolong (2007:1) bahwa administrasi publik adalah sebuah konsep yang menangani hubungan pemerintah dengan publik serta meningkatkan responsibilitas kebijakan terhadap berbagai kebutuhan publik, dan juga melembagakan praktek-praktek manajerial agar terbiasa melaksanakan suatu kegiatan dengan efektif, efisien, dan rasional. Jadi, administrasi merupakan suatu fenomena sosial dan hidup serta melekat dalam kehidupan sosial bermasyarakat. Di dalam

tingkat kehidupan administrasi lebih diinterpretasikan pada pelayanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat sebagai obyek sasarannya.

Suatu pelayanan publik yang berpihak kepada masyarakat haruslah dapat menempatkan para birokrat pemerintah pada level penyedia/pelayan publik bukan sebaliknya. Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan terobosan melalui penerapan standar pelayanan minimal. Standar pelayanan minimal adalah sebagai acuan bagi seluruh bagian baik pejabat maupun karyawan dalam memberikan layanan publik sesuai dengan kewenangannya. Tujuan standar minimal adalah untuk mendorong terwujudnya kualitas pelayanan yang prima, transparan, akuntabel serta memenuhi harapan dan kebutuhan pemberi maupun penerima pelayanan.

**B. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)**

**1. Pengertian BUMN**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969, BUMN adalah “seluruh bentuk usaha negara yang modal seluruhnya atau sebagian dimiliki oleh negara/pemerintah dan dipisahkan dari kekayaan negara.” Pengertian itu diperkuat juga oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dalam pasal 1 tentang Ketentuan Umum menjelaskan yang dimaksud BUMN adalah ”badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara.”

BUMN adalah badan usaha yang dimiliki seluruhnya oleh Negara, yang tidak seluruhnya dimiliki negara tetapi status disamakan dengan BUMN menurut Undang-

Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara digolongkan sebagai berikut:

- f. Usahanya bersifat tugas-tugas perintisan dan pembangunan prasarana tertentu.
- g. Menghasilkan barang atau jasa yang karena pertimbangan keamanan dan kerahasiaan harus dikuasai negara.
- h. Didirikan atas pertimbangan untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah tertentu dan atau strategis
- i. Didirikan dengan tujuan untuk melindungi keselamatan dan kesejahteraan masyarakat
- j. Didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku harus dimiliki dan dikelola oleh pemerintah
- k. Usaha bersifat komersil dan fungsinya dapat dilakukan oleh swasta.

**2. Bentuk-Bentuk BUMN**

Bentuk-bentuk BUMN sampai tahun 2001 masih tetap eksis dengan dikeluarkan Peraturan Pemerintah nomor 64 Tahun 2001 tentang Pengadilan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan Pada Perusahaan Perseroan (PERSERO), Perusahaan Umum (PERUM), dan Perusahaan Jawatan (PERJAN) kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara.

Baru pada tahun 2003 melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha milik Negara, nomenklatur perusahaan negara hanya mengenal PERSERO dan PERUM.

**a. Perusahaan Perseroan (PERSERO)**

Perusahaan persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas (PT) yang modal atau sahamnya paling sedikit 51% dimiliki oleh pemerintah, yang tujuannya mengejar keuntungan. Maksud dan tujuan mendirikan persero ialah untuk

menyediakan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat  
mengejar keuntungan untuk meningkatkan nilai perusahaan.

Ciri-ciri persero adalah sebagai berikut:

- 1) Pendirian perseroan diusulkan oleh menteri kepada presiden
- 2) Pelaksanaan pendirian dilakukan oleh menteri dengan memperhatikan perundang-undangan.
- 3) Statusnya berupa perseroan terbatas yang diatur berdasarkan undang-undang.
- 4) Modal berbentuk saham
- 5) Sebagian atau seluruh modalnya adalah milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan
- 6) Organ persero adalah RUPS, direksi dan komisaris
- 7) Menteri yang ditunjuk memiliki kuasa sebagai pemegang saham milik pemerintah.
- 8) Apabila seluruh saham dimiliki pemerintah, maka menteri berlaku sebagai RUPS, jika hanya sebagian, maka sebagai pemegang saham perseroan terbatas.
- 9) RUPS bertindak sebagai kekuasaan tertinggi perusahaan
- 10) Dipimpin oleh direksi
- 11) Laporan tahunan diserahkan ke RUPS untuk disahkan.
- 12) Tidak mendapat fasilitas negara.
- 13) Tujuan utama memperoleh keuntungan
- 14) Hubungan-hubungan usaha diatur dalam hukum perdata

15) Pagarainya berstatus pegawai negeri.

Fungsi RUPS dalam persero pemerintah adalah memegang segala wewenang yang ada dalam perusahaan tersebut. RUPS juga berwenang untuk mengganti komisaris dan direksi. Direksi persero adalah orang yang bertanggung jawab atas pengurusan persero baik di dalam maupun di luar pengadilan. Pengangkatan dan pemberhentian dilakukan oleh RUPS. Komisaris adalah organ persero yang bertugas dalam pengawasan kinerja persero itu, dan melaporkannya pada RUPS.

Persero terbuka sesuai kebijakan pemerintah tentang privatisasi. Privatisasi adalah penjualan sebagian atau keseluruhan saham persero kepada pihak lain untuk peningkatan kualitas. Persero yang diprivatisasi adalah yang unsur usahanya kompetitif dan teknologinya cepat berubah. Persero yang tidak bisa diubah ialah:

1. Persero yang menurut perundang-undangan harus berbentuk BUMN
2. Persero yang bergerak di bidang hankam Negara
3. Persero yang diberi tugas khusus untuk kepentingan masyarakat
4. Persero yang bergerak di bidang Sumber Daya Alam yang secara tegas telah dilarang diprivatisasi oleh UU

b. Perusahaan Umum (PERUM)

Perusahaan umum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham, tujuannya untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan atau jasa bermutu tinggi sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Adapun ciri-ciri perum antara lain:

- a. Pasal 2 ayat 2 undang-undang No. 9 tahun 1969 Perum adalah Perusahaan Negara yang didirikan dan diatur dalam undang-undang No.19/Prp/1960.
- b. Makna usahanya adalah melayani kepentingan umum (produksi, distribusi dan konsumsi).
- c. Dipimpin oleh direksi yang bertanggung jawab kepada menteri yang bersangkutan (sekarang bertanggung jawab kepada menteri BUMN).
- d. Direksi perusahaan menjalankan tugas pemerintahan dan pelaksanaan pimpinan perusahaan dilakukan oleh general manager.
- e. Modal perusahaan seluruhnya dimiliki oleh Negara dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Modal tidak terbagi dalam bentuk saham.
- f. Status dan penghasilan pegawai diatur sendiri dengan peraturan pemerintah diluar ketentuan-ketentuan bagi pegawai negeri.
- g. Melayani kepentingan umum yang bergerak di bidang yang dianggap oleh pemerintah vital.
- h. Tidak diperkenankan memiliki anak perusahaan atau menyertakan kekayaan dalam permodalan perusahaan lain.
- i. Secara finansial harus dapat berdiri sendiri jika politik pemerintah menetapkan tarif tertentu untuk golongan tertentu maka pemerintah memberikan subsidi.

**3. Peran dan Fungsi BUMN**

Dalam pasal 2 Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang Baadan Usaha Milik Negara dijelaskan bahwa maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.
- b. Mengejar keuntungan, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
- c. Menjadi perintis kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh pihak swasta dan koperasi, turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

BUMN didesain untuk tujuan tertentu, seperti menciptakan lapangan pekerjaan, pengembangan daerah, merintis sektor yang belum dimasuki oleh swasta, menyediakan fasilitas semi publik. (Akdun, 2007:33).

Ringkasnya tujuan BUMN adalah memaksimalkan kesejahteraan masyarakat serta memaksimalkan tujuan tertentu termasuk kemungkinan memperoleh keuntungan maksimal. Tujuan BUMN tentu tidak dapat dipisahkan dengan landasan pendiriannya. Landasan pendirian BUMN dijelaskan dalam UUD 1945. Pada pembukaan UUD 1945 tentang tujuan nasional, yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia. Dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.”

Pasal 33 UUD 1945 juga menjadi landasan untuk bekerjanya BUMN, terutama ayat (2) yang berbunyi, “cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” penugasan Negara atas cabang-cabang produksi itu diwujudkan dalam bentuk perusahaan negara atau BUMN.

Secara khusus tujuan pendirian BUMN menurut PP Nomor 3 Tahun 1983 adalah:

1. Tujuan komersial, yakni alat untuk memupuk keuntungan.
2. Tujuan makro, yakni memberi sumbangan bagi perkembangan ekonomi atau pendapatan negara, perintis kegiatan usaha dan penunjang kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan.
3. Tujuan sosial politik, yakni melayani kepentingan umum dan memenuhi hajat hidup orang banyak serta membantu golongan ekonomi lemah dan koperasi.

Saat ini dalam menghadapi perkembangan dan persaingan beban BUMN pun juga berubah. Menurut UU No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, maksud dan tujuan Persero adalah “menyediakan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat serta mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.” Sedangkan Maksud dan tujuan perum adalah “menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum yang berupa penyediaan barang atau jasa yang berkualitas dengan harga terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.”

Dalam realitas yang terjadi di lapangan, disamping maksud dan tujuan secara normatif, pendirian BUMN memiliki maksud dan tujuan sebagai berikut:

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.
2. Mengejar keuntungan.
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hidup orang banyak
4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta atau koperasi.

- 5. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Dilihat dari tujuan pendirian BUMN di atas, terlihat bahwa BUMN memiliki fungsi komersial yaitu sebagai unit ekonomi yang berperan untuk mengejar keuntungan sehingga memberi kontribusi kepada pendapatan Negara, sekaligus juga memiliki fungsi non-komersial yaitu sebagai *agent of development* (agen pembangunan) yang berperan sebagai pemacu perkembangan ekonomi. Menurut

Ibrahim (1997:117) BUMN mempunyai multi fungsi sebagai berikut:

1. Agen pembangunan, artinya bertugas untuk meningkatkan pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Orientasinya menyediakan barang dan jasa dengan harga yang terjangkau, karena barang dan jasa yang bersangkutan memiliki sifat meningkatkan perekonomian secara keseluruhan.
2. Pemerataan kemakmuran dan kesejahteraan. Jika ingin meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara merata, barang dan jasa harus disediakan dengan harga yang cukup rendah (gratis)
3. Instrumen penjaga harga, BUMN dipertahankan dalam tingkat persaingan yang ketat dengan swasta, karena ingin dipakai sebagai instrumen penjaga harga. Jika pasar mengendur dan mengembang menuju bentuk monopolistik maka BUMN dapat dipakai untuk menjual barang dengan harga murah sehingga tidak memungkinkan pesaing untuk menaikkan harga.
4. Menghasilkan laba atau keuntungan adalah salah satu dari kegiatan produsen di dalam pasar yang bersaing dengan banyak produsen swasta.
5. Benteng pertahanan persaingan ekonomi global. Dalam kondisi globalisasi ekonomi dunia, investasi asing sangatlah dominan. Dalam hal ini pemerintah dapat mengerahkan semua potensi yang ada, agar dominasi barang impor yang masuk dapat disaingi.

Selain itu, BUMN memiliki karakteristik-karakteristik sebagai berikut, (1) menjadi salah satu sumber pembiayaan pembangunan; (2) pada umumnya menjalankan bisnis monopoli karena menyangkut hajat hidup orang banyak; (3) mempunyai keterkaitan

erat dengan birokrasi (Akden 2007:103). Ketiga karakteristik BUMN tersebut mengakibatkan BUMN *over bureucratzed* dan tidak terbiasa untuk berorientasi pada pasar (juga tidak terbiasa berkompetisi).

**C. Pelayanan publik**

**1. Pengertian Pelayanan**

Pelayanan menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, berasal dari kata “layan” (melayani) yang berarti “menolong menyediakan segala apa yang diperlukan orang lain” (Poerwadarminta, 1985). Sedangkan menurut Komarudin (1983), “pelayanan adalah prestasi yang dilakukan atau yang dikorbankan untuk memuaskan permintaan atau kebutuhan orang lain.” Selanjutnya Kotler (1993) menyatakan bahwa “pelayanan adalah setiap kegiatan atau manfaat yang ditemukan oleh suatu pihak lain dan pada dasarnya tidak terwujud serta tidak mengakibatkan kepemilikan suatu produk fisik.”

Pelayanan adalah kegiatan yang dapat diidentifikasi secara tersendiri, yang pada hakekatnya bersifat tidak berwujud, yang merupakan pemenuhan dan tidak harus terikat pada satu produk. Sedangkan menurut Moenir (1998) pelayanan adalah:

“Proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung yang pada hakikatnya merupakan serangkaian kegiatan, karena itu pelayanan merupakan proses dan sebagai proses, pelayanan itu berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat.”

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian pelayanan menyangkut tiga hal, yaitu:

- a. Perihal/cara melayani, dalam hal ini menitikberatkan pada bagaimana pelayanan itu diberikan.
- b. *Service/jasa*, yaitu menunjukkan pada adakah pelayanan itu.

c. Kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa, yakni menunjukkan pada maksud pelayanan itu.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pelayanan adalah cara memberikan bantuan atau sesuatu kepada seseorang atau orang lain, dalam bentuk barang atau jasa dengan sebaik-baiknya. Karena dengan bantuan tersebut seseorang diharapkan dapat mengatasi masalah yang dihadapi dan biasanya masih terkait dengan bidang kehidupan sosial. Pelayanan juga dapat diberi makna dalam kata respek. Respek dalam kegiatan pelayanan dapat diartikan “menghormati dan menghargai orang lain”, dengan demikian maka dalam menyajikan pelayanan hendaknya “menambahkan sesuatu yang tidak dapat dinilai dengan uang, dan itu adalah ketulusan dan integritas”.

## 2. Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Suryono (2001:50) secara ideal persyaratan teori yang menyangkut pelayanan publik, antara lain:

- a. Harus mampu menyatukan sesuatu yang berarti dan bermakna yang terdapat pada situasi kehidupan yang nyata dalam masyarakat.
- b. Harus mampu menyajikan suatu perspektif ke depan.
- c. Harus dapat mendorong lahirnya cara-cara atau metode baru dalam situasi dan kondisi yang berbeda.
- d. Teori administrasi yang telah ada harus merupakan dasar untuk mengembangkan teori administrasi lainnya khususnya pelayanan publik.
- e. Harus dapat membantu pemakainya untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena yang dihadapi.
- f. Bersifat multi disipliner dan multi dimensional (komprehensif)

Pelayanan publik adalah pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi atau badan lain yang tidak termasuk badan usaha swasta, dan tidak berorientasi pada laba (*profit*)

(Boediono, 2003:59).

Kata pelayanan sama artinya dengan kata *service* dalam bahasa Inggris yang bila diartikan sebagai pekerjaan yang dilakukan untuk orang lain oleh seseorang atau organisasi di mana tidak terlibat pengalihan barang-barang. Senada dengan itu menurut Kotler yang dikutip oleh Zauhar (1994:3):

“*a service is any act or performance that one part can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything.*” (pelayanan adalah kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya tidak terwujud dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu)”.

Dari pendapat Kotler di atas *service* dapat diartikan sebagai berikut:

- a. Semua barang pengeluaran industri yang mendukung operasi suatu perusahaan.
- b. Kegiatan tak terwujud (*intangible*) yang secara terpisah bisa didefinisikan berfungsi memuaskan keinginan serta tidak terikat pada penjualan suatu produk atau jasa yang lainnya.
- c. Pelayanan yang diberikan satu pihak kepada pihak lainnya.

Pada hakekatnya pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan tugas ataupun fungsi dari aparatur pemerintahan itu sendiri. Dari pengertian pelayanan tersebut terkandung suatu kondisi bahwa yang melayani memiliki suatu keterampilan dan keahlian di bidang tertentu. Berdasarkan keterampilan dan keahlian tersebut pihak aparat yang melayani mempunyai posisi atau nilai lebih dalam kecakapan tertentu, sehingga mampu memberikan bantuan dan menyelesaikan suatu kebutuhan dan keperluan individu atau organisasi.

Sementara itu Moenir (1995: 12) memberikan pengertian tentang pelayanan umum yaitu “setiap kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain yang ditujukan guna memenuhi kepentingan orang banyak.” Dalam hal ini tidak berarti bahwa pelayanan

itu sifatnya selalu kolektif, sebab melayani kepentingan perorangan pun asal kepentingan itu masih dalam rangka pemenuhan hak dan kebutuhan bersama yang telah diatur, termasuk dalam pengertian pelayanan umum.

Sedangkan menurut Thoha (1991: 42) memberikan pengertian “bahwa pelayanan publik sebagai usaha yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.”

Pelayanan publik menurut MenPAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 adalah “segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang dimaksud dengan penyelenggara pelayanan publik tersebut adalah instansi pemerintah.” Instansi pemerintah adalah sebutan kolektif meliputi satuan kerja atau satuan organisasi kementerian, departemen, lembaga pamarintahan non departemen. Kesekretariatan lembaga tertinggi dan tinggi negara dan instansi pemerintah lainnya baik pusat maupun daerah termasuk badan usaha milik negara, badan hukum milik negara, dan badan usaha milik daerah.

Menurut Schineijer yang dikutip oleh Zauhar (1994: 3) untuk mengetahui pelayanan sebagai bagian yang tak terpisahkan dari administrasi dan manajemen, perlu mengetahui karakteristik dari pelayanan itu sendiri yakni antara lain:

- a. Tidak seperti produk material, pelayanan bersifat *intangibile*. Sebagai konsekuensinya maka pelayanan tidak dapat dengan mudah diuji sampelnya atau diukur dengan standar baku tertentu
- b. Produk dan konsumsi pelayanan relatif tak terpisahkan oleh waktu, atau jika dipisahkan jaraknya tidak terlalu lama, pelayanan dikonsumsi seperti ia

- diproduksi. Karena sifatnya yang demikian ini maka sulit dilakukan pembuangan produk yang jelek dalam proses produksi dan konsumsi
- c. Penghasil pelayanan merupakan bagian dari produk itu sendiri, karena antara penerima dan penghasil pelayanan terjalin hubungan personal
- d. Tidak seperti barang-barang manufaktur, dan eksistensinya tidak tergantung pada konsumen, produk pelayanan sangat memerlukan konsumen.

Uraian di atas menjelaskan bahwa pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik) adalah suatu bentuk usaha pelayanan sektor publik yang dilakukan oleh aparaturnegara dengan keterampilan dan keahlian yang dimiliki dalam rangka memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai suatu tujuan tertentu.

Sesuai dengan pendapat di atas Ibrahim (1997: 18) mengungkapkan:

“Pengertian *public service* (pelayanan publik) sebagai pengertian yang ditunjuk pada suatu pelayanan terhadap kebutuhan yang bersifat umum dari masyarakat. Pelayanan tersebut menyangkut kepentingan umum yang berkaitan langsung dengan kebutuhan masyarakat umum yang bersifat umum. Terhadap kebutuhan yang seperti itu harus diberikan pelayanan yang baik dan menyenangkan sebagai bagian dari hak masyarakat banyak.”

Dari berbagai pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa inti dari pengertian pelayanan publik adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk membantu atau untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat melalui penyediaan barang atau jasa yang diperlukan oleh mereka yang berhubungan dengan hal-hal vital yang menyangkut kepentingan umum.

**3. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik**

Pelayanan publik yang berorientasi pada kepentingan orang banyak haruslah dilaksanakan sesuai dengan tata cara yang sebaik mungkin sesuai dengan norma-norma susila yang berlaku baik formal maupun informal. Ini penting karena menyangkut kepuasan masyarakat sebagai penggunanya. Kepuasan masyarakat atas pelayanan publik yang mereka terima merupakan kontribusi yang sangat berarti bagi eksistensi instansi publik yang bersangkutan. Sehubungan dengan itu ada prinsip-prinsip pelayanan publik yang seharusnya bisa diterapkan secara maksimal agar diperoleh kualitas layanan yang memuaskan.

Islamy dalam Suryono (2001:54) menyatakan bahwa ada lima prinsip pokok dalam pelayanan publik yaitu:

1. Aksesibilitas: setiap jenis pelayanan harus dapat dijangkau oleh setiap pengguna layanan. Tempat, jarak dan sistem pelayanan harus sedapat mungkin dekat dan mudah dijangkau
2. Kontinuitas: tiap jenis pelayanan harus secara terus menerus bagi masyarakat dengan kepastian dan kejelasan ketentuan yang berlaku bagi proses layanan tersebut
3. Teknikalitas: proses pelayanan harus ditanggapi oleh tenaga yang benar-benar memahami secara teknis pelayanan tersebut berdasarkan kejelasan, ketepatan dan kemantapan sistem, prosedur dan instrumen pelayanan,
4. Provitabilitas: proses pelayanan pada akhirnya harus dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta memberikan keuntungan ekonomis dan sosial baik bagi pemerintah maupun masyarakat luas.
5. Akuntabilitas: proses, produk dan mutu pelayanan yang telah diberikan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, karena aparat pemerintah itu pada hakekatnya mempunyai tugas memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Dalam Kep Menpan No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana

Pelayanan Umum dinyatakan bahwa ada delapan prinsip dalam pelayanan umum, yaitu:

1. Kesederhanaan: prosedur dan tata cara pelayanan perlu diterapkan dan dilaksanakan secara mudah, lancar, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
2. Kejelasan dan kepastian: dalam prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan baik secara teknis maupun administratif, unit kerja dan pelayanan dan tata cara pembayaran dan jangka waktu penyelesaian pelayanan
3. Keamanan: proses dan produksi hasil pelayanan yang dapat memberikan keamanan, kenyamanan, dan kepastian hukum bagi masyarakat
4. Keterbukaan: prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan baik teknis maupun administratif, unit kerja dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya atau tarif dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat baik diminta maupun tidak.
5. Efisiensi: persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan maksud dan tujuan pelayanan yang diberikan, mencegah adanya pengulangan pemenuhan kelengkapan persyaratan dari satuan kerja atau instansi pemerintah lain yang terkait.
6. Ekonomis: pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai barang dan jasa pelayanan umum dan tidak menuntut biaya tinggi di luar kewajaran, kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar secara umum serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Keadilan yang merata: cakupan atau jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlukan secara adil.
8. Ketetapan waktu: pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Sehubungan dengan itu, melalui pemahaman mendalam dan upaya optimal yang terus menerus untuk menerapkan prinsip-prinsip tersebut dalam setiap pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat diharapkan akan tercipta suatu rasa saling ketergantungan yang positif antara masyarakat dengan instansi penyedia layanan publik yang bersangkutan.

Demikian pula halnya pada PT. Telkom. Apabila prinsip-prinsip tersebut diterapkan secara maksimal dalam pelayanan publik yang mereka berikan, akan semakin besar peluang untuk mendapatkan loyalitas pelanggan yang bersedia secara berkesinambungan menggunakan produk dan jasa telekomunikasi.

#### 4. *New Public Management*

NPM merupakan paradigma dalam administrasi publik yang berkaitan dengan pelayanan publik serta bisnis. Paradigma NPM juga dikenal sebagai *Reinventing Government* dan menjadi populer ketika prinsip “*Good Governance*” diimplementasikan. Paradigma NPM secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dari dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern.

NPM merupakan model pelayanan yang lebih berorientasi pada prinsip-prinsip pelayanan prima dan standar pelayanan. Manajemen pelayanan merupakan sisi manajemen yang mengatur dan mengendalikan proses pelayanan agar mekanisme kegiatan pelayanan dapat berjalan dengan tertib, lancar, tepat mengenai sasaran dan memuaskan bagi pihak yang harus dilayani. Kriteria inilah yang menjadi ukuran bagi keberhasilan fungsi layanan. Agar hasil akhir tugas pelayanan dapat dinikmati oleh masyarakat maka perlu memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan publik.

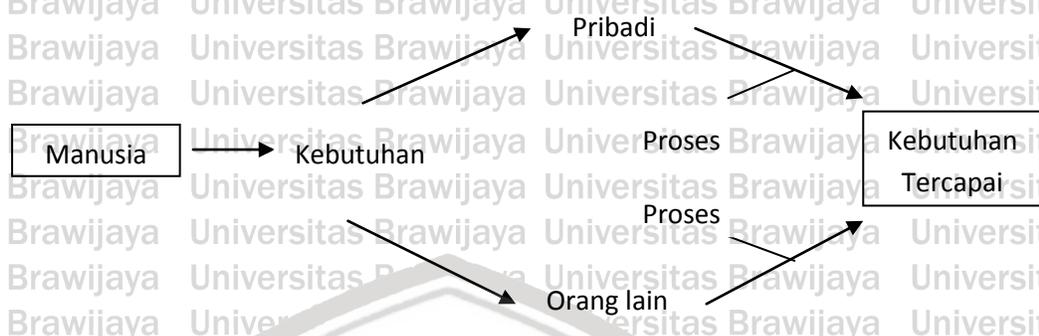
Teori ini menekankan peran dan segi institusi dari negara dan sektor publik menuju pelayanan publik yang pro-pasar. Dalam NPM, praktek pelayanan publik berdasarkan pertimbangan ekonomi yang rasional atau kepentingan pengambilan

keputusan (*stakeholders*). Kebutuhan dan kepentingan publik dirumuskan sebagai agregasi dari kepentingan publik. Publik diposisikan sebagai pelanggan (*customer*) sedangkan pemerintah berperan mengarahkan (*steering*) pasar. Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan kebijakan perlu diciptakan mekanisme dan struktur sosial yang mendukung yakni melalui organisasi-organisasi *private*. Pendekatan akuntabilitas berdasarkan *market-driven* yang bisa ditentukan dari akumulasi kepentingan-kepentingan masyarakat atau kelompok masyarakat (*customers*) yang lebih besar.

Dan untuk mencapai tujuan pelayanan, organisasi publik yang memberikan pelayanan mendapat ruang gerak yang lebih luas.

## 5. Pelayanan Sebagai Proses

Untuk memenuhi kebutuhan hidupnya manusia berusaha, baik melalui aktifitas sendiri, maupun secara tidak langsung melalui aktifitas orang lain. Proses pemenuhan kebutuhan melalui aktifitas orang lain yang langsung inilah yang dinamakan pelayanan. Untuk lebih jelas lagi berikut gambar pelayanan sebagai proses:



Sumber: Moenir 2006:16

Gambar 1. Pelayanan Sebagai Proses

Dari gambar di atas tergambar bahwa setiap manusia mempunyai kebutuhan yang berbeda pada diri masing-masing. Kebutuhan itu dapat tercapai melalui 2 proses yakni melalui bantuan orang lain dan tanpa bantuan orang lain.

Secara kodrati manusia dalam rangka mempertahankan hidupnya sangat memerlukan pelayanan baik dari diri sendiri maupun melalui karya orang lain.

Layanan yang diperlukan manusia pada dasarnya ada 2 jenis, yaitu layanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia dan layanan administratif yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi.

Dalam praktek kehidupan sehari-hari kebutuhan manusia yang tersruktur seperti gambar tersebut di atas itu bisa dipenuhi melalui berbagai macam cara. Cara yang terbaik adalah menyesuaikan dengan kondisi orang atau masyarakat itu sendiri dan lingkungan dimana cara itu ditetapkan.

Implikasi atas pelayanan atau komunikasinya adalah pemenuahn kebutuhan manusia itu harus dilakukan secara hati-hati. Dimana, harus dapat memisahkan mana

yang merupakan kebutuhan pribadi, mana yang merupakan kebutuhan orang lain yang belum tercapai.

#### **D. Kualitas Pelayanan Publik**

##### **1. Pengertian Kualitas Pelayanan Publik**

Kualitas pada dasarnya merupakan kata mengandung arti relatif karena bersifat abstrak, kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau spesifikasinya. Bila persyaratan atau spesifikasi tersebut terpenuhi berarti kualitas suatu hal yang dimaksud dapat dikatakan baik. Dengan demikian, untuk menentukan kualitas diperlukan indikator.

Karena spesifikasi yang merupakan indikator harus dirancang, berarti kualitas secara langsung merupakan hasil rancangan yang tidak tertutup kemungkinan untuk diperbaiki atau ditingkatkan.

Pada dasarnya kualitas pelayanan berpusat pada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan. Hal-hal yang dapat digunakan untuk semakin memahami keinginan pelanggan jasa adalah perlunya melakukan identifikasi terhadap berbagai faktor yang mempengaruhi pengguna jasa dalam memilih jasa yang diinginkan.

Lovelock seperti yang dikutip oleh Suryono (2001:10) menyebutkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi pengguna jasa atau *customer* itu adalah sebagai berikut:

- a. Sarana dan fasilitas yang mendukung efisiensi dan kontak dengan konsumen (*presence of absence of intermediaries*).
- b. Kualitas dan kuantitas kontak dengan konsumen (*High contact as low contact*).
- c. Konsumen yang dapat berupa individual buyers organisasi (*institutional vs Individual Purchase*).

- d. Lamanya proses layanan berikut karakteristik yang menyertai layanan tersebut (*duration of service delivery process*)
- e. Keterbukaan yang mungkin terdapat di dalam pelayanan (*capacity constrained service*)
- f. Frekuensi dari penggunaan dan pembelian ulang (*frequency at use and repurchase*)
- g. Menyangkut sulit atau mudahnya pemberian dan penggunaan oleh konsumen (*level of complexity*)
- h. Menyangkut tingkat resiko kegagalan yang mungkin terjadi dalam pelayanan yang diberikan (*degrees of risk*)

Menurut Lovelock yang dikutip Zauhar dalam Jurnal Ilmu Administrasi Negara “Pelayanan merupakan respon terhadap kebutuhan manajerial yang hanya akan terpenuhi kalau pengguna jasa itu mendapatkan produk yang mereka inginkan”. Jika demikian halnya maka apa yang menjadi perumpamaan bahwa pembeli adalah raja menjadi sangatlah penting dan menjadi konsep yang mendasar bagi peningkatan manajemen pelayanan. Adapun karakteristik kualitas pelayanan jasa adalah sebagai berikut:

- 1) Ketepatan waktu pelayanan
- 2) Aksesibilitas dan kemudahan untuk mendapatkan jasa meliputi keterjangkauan lokasi, keterjangkauan waktu operasi (waktu pelayanan yang cukup memadai), keberadaan pegawai pada saat konsumen memerlukan jasa publik.
- 3) Akurasi pendampingan atau pelayanan jasa yang diberikan.
- 4) Sikap sopan santun karyawan yang memberikan pelayanan.
- 5) Kecukupan informasi yang diseminasikan kepada pengguna potensial
- 6) Kondisi dan keamanan fasilitas yang digunakan oleh konsumen.
- 7) Kepuasan konsumen terhadap karakteristik atau aspek-aspek tertentu dari jasa publik yang diberikan.
- 8) Kepuasan konsumen terhadap jasa publik secara keseluruhan.

Kualitas pelayanan (*service quality*) telah hampir menjadi faktor yang menentukan dalam menjaga keberlangsungan suatu organisasi birokrasi pemerintah maupun organisasi perusahaan. Pelayanan yang baik dan sesuai dengan kebutuhan

pengguna jasa publik, sangat penting dalam upaya mewujudkan kepuasan pengguna jasa publik.

Konsep kualitas pelayanan belum sepenuhnya menjadi bagian dari manajemen publik, terutama dalam penyediaan layanan atau jasa kepada masyarakat. Hal ini terjadi karena adanya unsur-unsur manajemen publik masih belum membudayakan nilai-nilai kualitas dalam aktifitas manajemen. Konsep tentang kualitas itu sendiri oleh Goesth dan David dalam Tjiptono (1997:93) diartikan sebagai “suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau bahkan melebihi harapan.” Berbeda halnya dengan Ibrahim (1997:77) yang mendefinisikan kualitas sebagai “suatu strategi dasar bisnis yang menghasilkan barang dan jasa yang memenuhi kebutuhan dan kepuasan konsumen internal dan eksternal, secara implisit dan eksplisit.”

Lovelock dalam Tjiptono (1997:103) mengartikan kualitas, jasa/layanan itu sebagai “tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan.” Hal ini berarti bahwa bila jasa layanan yang diterima sesuai dengan yang diharapkan maka kualitas jasa atau layanan dipersepsikan baik dan memuaskan, sebaliknya bila jasa atau layanan yang diterima lebih rendah dari apa yang diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan akan dipersepsikan buruk. Perjalanan kualitas tersebut bukan hanya di dalam organisasi privat saja karena saat ini masyarakat telah menuntut kualitas pelayanan publik dari organisasi publik.

## **2. Kriteria Kualitas Pelayanan Publik**

Sinambela (2006:6) mengatakan, secara teoritis tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan yang prima yang tercermin dari:

- a. Transparansi, yakni pelayanan bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai dan 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 apapun 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.

Sedangkan menurut Moenir (1995:197), agar pelayanan dapat memuaskan pelanggan, petugas harus memenuhi empat syarat pokok pelayanan, yaitu:

- a. Tingkah laku yang sopan  
Sudah menjadi norma dari masyarakat bahwa sopan santun merupakan suatu bentuk penghargaan atau penghormatan kepada orang lain. Dengan sopan santun orang akan merasa dihargai dan dihormati sebagai layaknya hubungan kemanusiaan dan dengan demikian sudah merupakan suatu kepuasan tersendiri bagi yang bersangkutan
- b. Cara menyampaikan  
Cara menyampaikan sesuatu hendaknya memperhatikan pada prinsip sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Jadi dalam hal penyampaian, haruslah dapat diciptakan cara yang terjamin baik dari segi waktu, penerimaan secara utuh oleh yang bersangkutan dan pengamanannya.
- c. Waktu menyampaikan  
Penyampaian hasil olahan yang tepat sangat didambakan oleh setiap orang yang mempunyai permasalahan karena hal itu merupakan nilai

tersendiri yang kadang-kadang tidak dapat disamakan dengan barang atau uang.

d. Keramahtamahan

Perwujudan keramahtamahan dapat dilakukan dalam layanan lisan baik berhadapan secara langsung atau melalui telepon yang ditandai dengan cara pembicaraan yang wajar dan tidak dibuat-buat, cukup jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan, disampaikan dengan hati yang tulus dan terbuka serta gaya bahasa yang sopan.

Untuk dapat menciptakan pelayanan yang prima maka perlu adanya pedoman tentang kualitas pelayanan yang layak untuk digunakan. Menurut Fitzsimmons seperti yang dikutip oleh Sedarmayanti (2004:90) mengutarakan bahwa kualitas pelayanan merupakan sesuatu yang kompleks sehingga untuk menentukan sejauh mana kualitas dari pelayanan, dapat dilihat dari lima dimensi, yaitu:

1. *Reliability*, kemampuan untuk memberikan secara tepat dan benar, jenis pelayanan yang telah dijanjikan kepada konsumen atau pelanggan
2. *Responsiveness*, kesadaran atau keinginan untuk membantu konsumen dan memberikan pelayanan yang cepat
3. *Assurance*, pengetahuan atau wawasan, kesopansantunan, kepercayaan diri dari pemberi layanan, respek terhadap konsumen
4. *Empathy*, kemauan pemberi layanan untuk melakukan pendekatan, memberi perlindungan, serta berusaha untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen
5. *Tangibles*, penampilan para pegawai dan fasilitas fisik lainnya, seperti peralatan atau perlengkapan yang menunjang pelayanan.

Pelayanan yang terbaik adalah pelayanan yang bermutu, pelayanan bermutu disini dapat diwujudkan apabila kualitas pelayanannya baik. Sehingga dibutuhkan tolok ukur kualitas pelayanan agar tercipta kualitas pelayanan yang baik pula.

Surat edaran MENKO-WASBANGPAN No. 56/MK.WASPAN/6/98 tentang pelayanan masyarakat berisi:

- a. Dalam waktu secepat-cepatnya, mengambil langkah-langkah perbaikan mutu pelayanan masyarakat pada masing-masing unit kerja/kantor BUMN/BUMD.
- b. Langkah-langkah perbaikan mutu pelayanan masyarakat tersebut diupayakan dengan:
  - 1) Menerbitkan pedoman pelayanan yang antara lain memuat persyaratan, prosedur, biaya/tarif pelayanan dan batas waktu penyelesaian pelayanan, baik dalam bentuk buku panduan/pengumuman, atau melalui media informasi lainnya.
  - 2) Menempatkan petugas yang bertanggung jawab melakukan pengecekan kelengkapan persyaratan pemohon untuk kepastian mengenai diterima atau ditolaknya berkas permohonan tersebut pada saat itu juga
  - 3) Menyelesaikan permohonan pelayanan sesuai dengan batas waktu ditetapkan dan apabila batas waktu telah ditetapkan terlampaui, maka pemohon tersebut berarti disetujui.
  - 4) Melarang atau menghapus biaya tambahan yang dititipkan pihak lain dan meniadakan segala bentuk pungutan liar, diluar biaya jasa pelayanan yang telah ditetapkan
  - 5) Secepat mungkin menerapkan pola pelayanan secara terpadu (satu atap atau satu pintu) bagi unit-unit kerja kantor pelayanan yang terkait dan memproses atau menghasilkan suatu produk pelayanan.
  - 6) Melakukan penelitian berkala untuk mengetahui kepuasan pelanggan/masyarakat atas pelayanan yang diberikan, antara lain dengan cara penyebaran kuisioner kepada pelanggan/masyarakat dan hasilnya perlu dievaluasi dan ditindaklanjuti.
  - 7) Menata sistem dan prosedur layanan secara berkesinambungan sesuai dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat.
- c. Pemerintah membuka kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat baik langsung maupun melalui media massa untuk menyampaikan saran atau pengaduan mengenai pelayanan masyarakat.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kriteria kualitas pelayanan publik menjadi dambaan setiap orang yang berurusan dengan badan/instansi yang bertugas melayani masyarakat. Apabila hal itu dapat dipenuhi masyarakat akan puas. Jadi dalam pelayanan pemerintah, rasa puas masyarakat akan terpenuhi apabila yang diberikan pemerintah kepada mereka sesuai dengan apa yang mereka harapkan.

### **3. Hubungan Kualitas Pelayanan dengan Kepuasan Pelanggan**

Adanya tuntutan terhadap BUMN untuk dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya disamping mencari keuntungan, menyebabkan BUMN harus berusaha keras untuk terus mengembangkan kualitas pelayanan terhadap pelanggan. Dengan adanya kualitas pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan akan dapat menciptakan loyalitas pelanggan kepada perusahaan. Masalah kualitas merupakan salah satu bagian penting dan sangat perlu mendapat perhatian yang serius bagi setiap perusahaan untuk tetap bisa bertahan. Menurut Lovelock dalam Arief (2006:174) menyatakan bahwa, “jika pelanggan merasakan pelaksanaan pelayanan lebih baik dari yang diharapkan, mereka akan senang, namun apabila pelaksanaan pelayanan tidak lebih baik dari yang mereka harapkan, mereka tidak merasa puas”.

Kemudian Fegenbaum dalam Nasution (2004:41) menyatakan bahwa:

“Kualitas adalah kepuasan pelanggan sepenuhnya (*full customer satisfaction*). Suatu produk berkualitas apabila dapat memberi kepuasan sepenuhnya kepada pelanggan, yaitu sesuai dengan apa yang diharapkan pelanggan atas suatu produk. Sehingga produk atau layanan yang dihasilkan perusahaan harus memenuhi spesifikasi yang ditentukan pelanggan dan dinilai berkualitas, dengan kata lain kualitas harus selalu berfokus kepada kepentingan pelanggan”

Pernyataan-pernyataan di atas menunjukkan adanya interaksi yang kuat antara kepuasan pelanggan dengan kualitas pelayanan. Hal itu sangat penting bagi perusahaan jasa karena akan menarik minat konsumen untuk membeli dan menggunakan produk jasa yang ditawarkan. Konsumen yang merasa senang dan puas atas pelayanan yang diberikan oleh perusahaan akan terus membeli dan menggunakan barang atau jasa yang ditawarkan, sehingga status konsumen berubah menjadi

pelanggan. Salah satu cara untuk mentransformasi konsumen menjadi pelanggan adalah memenuhi kepuasan dan memberikan kualitas pelayanan yang unggul.

Kepuasan yang dirasakan pelanggan akan berdampak positif bagi perusahaan diantaranya akan mendorong loyalitas pelanggan dan reputasi perusahaan yang meningkat dimata masyarakat umumnya dan dimata pelanggan khususnya.

## **E. Teori Organisasi**

### **1. Pengertian Teori Organisasi**

Disiplin ilmu administrasi publik tidak dapat dipisahkan dari hal-hal mengenai organisasi. Teori organisasi sendiri adalah teori yang membicarakan perilaku manusia mulai dari manusia dalam kelompok suku ke manusia dalam pemerintahan dan teori administrasi yang merupakan suatu teori yang mendasarkan pada perilaku manusia di dalam kelompok-kelompok kerja banyak dijadikan dasar dari teori administrasi publik. Organisasi dirumuskan sebenarnya sangat tergantung pada konteks dan perspektif tertentu dari seseorang yang merumuskan tersebut.

Menurut Thompson menyatakan bahwa: *“an organization is a highly rationalized and impersonal integration of a large number of specialists cooperating to achieve some announced specific objective”* (Thoha, 2008:165). Barnard juga merumuskan organisasi sebagai berikut: *“an organization is a system of consciously coordinated personal activities or force of two or more person”* (Thoha, 2008:165).

Dari dua pendapat di atas jelas mempunyai perspektif yang berbeda.

Thompson merumuskan organisasi dengan penekanan pada tingkat rasionalitas dalam

usaha kerjasama tersebut, sedangkan Barnard menentukan sistem kerjasama yang terkoordinasi secara sadar.

## 2. Paradigma Dalam Organisasi

Pendekatan dari paradigma organisasi ini menurut Toha menggunakan pendekatan sebagai berikut:

### a. Sistem Tertutup (*Closed System*)

Sistem ini dasar pemikirannya banyak dipengaruhi oleh ilmu-ilmu fisika dan diterapkan pada suatu sistem mekanistik. Organisasi dipertimbangkan sebagai suatu ketentuan yang merdeka (*independent*), tiadanya ikatan-ikatan dengan variabel-variabel lainnya. Itulah sebabnya setiap persoalan yang timbul dalam organisasi selalu dicari sebabnya dari faktor-faktor didalam organisasi sendiri (*internal factors*) seperti misalnya susunan organisasi tugas dan fungsi hubungan formal, dengan tanpa dicari hubungannya dengan faktor di luar atau dilingkungkannya. Model organisasi tertutup ini mempunyai nama samaran yang banyak antara lain: model birokratis, model hirarki, model formal, model rasional, dan model mekanistik. Selain itu model tertutup dikelompokkan ke dalam tiga aliran (*schools*), yakni: aliran teori birokrasi, aliran manajemen ilmiah, dan aliran administratif manajemen. Sifat yang menonjol dari sistem tertutup ini adalah adanya kecenderungan yang kuat untuk bergerak mencapai keseimbangan dan entropi yang statis. Sifat ini menunjukkan adanya kebekuan atau keseimbangan yang beku. Miller menyebutnya: "*the disorder*,"

*disorganization, lack of patternings, or randomness of organization of a system is known as its entropy”.*

Karakteristik lain yang dapat dipergunakan untuk mengenal sistem tertutup ini seperti yang dikatakan oleh Burns dan Stalker, sebagai berikut:

- 1) *Routine task occur in stable conditions*
- 2) *task specialization (i.e., a division of labor)*
- 3) *means (a proper way to do a job) are empahsized*
- 4) *conflict within organization is adjudicated from the top*
- 5) *responsibility (or what one is supposed to do, one's formal job description) is empasized*
- 6) *one's primary sense of responsibility and loyalty are are to bureaucratic sub unit to which one assigned (e.g. the accounting department)*
- 7) *the organization is perceived as a hierarchic structure (i.e. the sructure “ looks ” like a pyramid)*
- 8) *knoledge is inclusive only at the top of the hierarchy (i.e., only the chief executive knows everything)*
- 9) *interaction between people in organization tends to be vertical (i.e., one takes orders from above and transmits order below)*
- 10) *the style of interaction is directed toward obedience command, ajd clear superordinate/subordinate relationships*
- 11) *loyalty and obience toone's superior and the oganization generally are empasized*
- 12) *prestige is “internalized”, that is personal status in the organization is determined largely by one's office and rank*

Dari karakteristik di atas dapat diambil kesimpulan bahwa sistem tertutup menekankan adanya keteraturan dan keajekan seperti mesin yang Bergeraknya sesuai dengan aturan-aturan tertentu.

**b. Sistem Terbuka (Open System)**

Sistem terbuka lebih menekankan saling berhubungan dan saling ketergantungan antara unsur-unsur organisasi yang bersifat sosial dan teknologi. Organisasi dipertimbangkan sebagai serangkaian variabel yang saling berhubungan, dalam

hal-hal tertentu berubahnya satu variabel akan menyebabkan perubahan pada variabel lainnya. Selain itu, secara mutlak sistem ini sangat tergantung dengan faktor sekelilingnya di dalam usahanya mendapat sumber-sumber yang dibutuhkan untuk kelangsungan hidupnya.

Karakteritik dari sistem terbuka ini menurut Burns dan Stalker merupakan kebalikan dari karakteristik dari sistem tertutup, yaitu:

- a) Tugas-tugas yang rutin berlangsung dalam kondisi-kondisi yang tidak stabil
- b) Pengetahuan spesialisasi menyebar pada tugas-tugas pada umumnya
- c) Hasil (atau apa saja yang bisa dikerjakan) diutamakan
- d) Konflik di dalam organisasi diselesaikan dengan interaksi diantara teman sejawat
- e) Pencairan pertanggungjawaban ditekankan. Dalam hal ini tugas-tugas yang bersifat formal dikesampingkan untuk melibatkan semua anggota di dalam memecahkan semua persoalan persoalan organisasi
- f) Rasa pertanggungjawaban yang loyalitas seseorang adalah pada organisasi secara keseluruhan, tidak hanya sub unit organisasi yang telah dibebankan kepada seorang pejabat
- g) Organisasi dipandang sebagai struktur network yang merembes (*fluidic structure network*)
- h) Pengetahuan atau informasi dapat berada dimana saja di dalam organisasi
- i) Interaksi antara orang-orang di dalam organisasi cenderung bergerak secara horizontal selancar gerakanya intraksi vertikal
- j) Gaya interaksi yang diarahkan untuk mencapai tujuan lebih bersifat pemberian saran dibandingkan dengan pemberian instruksi, dan disifati dengan mitos setia kawan dengan pengesampingan hubungan antara atasan-bawahan
- k) Hasil tugas dan pelaksanaan kerja yang baik diutamakan bukannya menekankan kepada loyalitas dan kepatuhan pada seorang atasan
- l) Prestise ditentukan dari pihak luar (Thoha, 2008:173-178)

Bentuk lain dari pembagian atau pengelompokan teori-teori organisasi adalah konsepsi perspektif yang dikemukakan oleh Huse dan Bowditch menggolongkan perspektif atas 3 golongan yaitu:

1. Perspektif I

Intinya sama dengan paham tradisional yang melihat organisasi atau manajemen dari perspektif rancangan yang berstruktur. Aliran-aliran ddalam perspektif ini hanya memikirkan isu-isu tentang bagaimana organisasi harusnya disusun, fungsi-fungsi yang harus dijalankan, siapa-siapa yang seharusnya menjadi pimpinan dan bawahan, dan gaya kepemimpinan apa yang seharusnya dijalankan. Ada 3 aliran dalam perspektif ini antara lain:

a. Aliran prinsip universal, berpijak pada pendapat Henry Fayol yang menyatakan bahwa suatu organisasi itu diatur berdasarkan prinsip sebagai berikut:

- Adanya pembagian kerja
- Adanya otoritas dan tanggung jawab
- Adanya disiplin
- Adanya kesatuan komando
- Adanya kesatuan pengarahan
- Adanya sistem penggajian
- Adanya sentralisasi
- Adanya jenjang pengawasan

b. Aliran struktural, berlandaskan pada pendapat dari salah satu pelopornya yakni Max Weber. Inti dari pendapat weber ini melihat organisasi sebagai suatu tatanan birokrasi yang berstruktur yang melangsungkan kegiatannya sesuai dengan aturan-aturan.

c. Aliran manajemen ilmiah, dipelopori oleh Frederick W. Taylor yang memberikan banyak penekanan pada pengukuran kerja yang dilakukan oleh para pekerja, dibandingkan dari prinsip-prinsip organisasinya sendiri.

## 2. Perspektif II

Teori organisasi dan manajemen dalam kelompok perspektif ini secara pokok memikirkan bagaimana sesuatu informasi dapat disampaikan melalui sarana-sarana tertentu. Pemikiran semacam ini banyak menggunakan pendekatan matematis, sebab sangat dekat dengan penggunaan komputer dan simulasi. Operasi semacam ini menggunakan teknik-teknik yang kemudian dikenal sebagai riset operasional. Adapun ciri-ciri dari riset operasional ini antara lain:

- Melakukan formulasi persoalan
- Menyusun konstruksi model matematis untuk menampilkan sesuatu sistem yang sedang dipelajari
- Menarik suatu kesimpulan-kesimpulan yang ditarik dari model
- Menetapkan kontrol atas kesimpulan-kesimpulan yang diambil
- Mengambil kesimpulan itu untuk dilaksanakan
- implementasi

## 3. Perspektif III

Pandangan pemikiran dalam perspektif ini adalah menekankan bahwa unsur manusia dalam setiap kerja kelompok dirasakan lebih penting daripada sekedar struktur dan hierarki yang membentang di setiap jajaran organisasi.

Ada tiga unsur yang menonjol sebagai komponen dari perspektif kemanusiaan yaitu:

- a. Aliran hubungan kemanusiaan, timbul dari akibat unsur manusia sebagai salah satu unsur produksi kurang diperhatikan, saat itu efisiensi kerja dan intensitas produksi sangat ditekankan, sehingga unsur manusia dilupakan. Aliran ini dimulai dari kelompok sarjana-

sarjana Havard dan Elton Mayo. Hasil dari penelitian Hawthorne diketahui bahwa sikap, moral dan perasaan pekerja, neserta akibat-akibat yang ditimbulkan dari kerja dalam kelompok merupakan hal yang amat penting dalam setiap usaha produksi. Hal-hal ini dipergunakan sebagai petunjuk dalam melakukan pengawasan.

b. Aliran pengembangan organisasi, awal mulanya sulit diketahui secara pasti, karena aliran ini sebagai perkembangan lebih lanjut dari hubungan kemanusiaan. Kurt Lewin, L Coch, dan J.R.P.French dipandang sebagai perintis dari usaha-usaha pengembangan organisasi ini. Menurut Edgar Huse dan James Bowitch yang menggolongkan perspektif atas tiga golongan, salah satunya yaitu Perspektif III pada komponen aliran pengembangan organisasi menjelaskan sekitar tahun1946 Kurt Lewin dan Kelompok kerjanya mulai mengembangkan suatu kerangka tindakan dalam hubungannya dengan ilmu sosial dan psikologi. Lewin mengembangkan suatu program yang dikenal dengan pelatihan kepekaan (*sensitive training*) atau kelompok-T (T-Group). Mulailah dilakukan penataran-penataran satu hari penuh, kemudian berkembang latihan dua minggu, dan bahkan lebih lama lagi. Dalam setiap penataran model kepekaan ini, para peserta diusahakan agar lebih sadar dan mengetahui kelebihan-kelebihan atau kekurangan-kekurangannya. Bagaimana mereka seharusnya berkomunikasi dengan lainnya dan

bagaimana mereka mengubah perilakunya. Dari sinilah dikembangkan usaha pengembangan organisasi (Thoha, 2008:183).

c. Dari pengembangan yang dicoba oleh para ahli tersebut, yang akhirnya kemudian dikembangkan usaha pengembangan organisasi

d. Aliran pemikir-pemikir multi dimensi, para pemikir dalam aliran ini melihat organisasi dari berbagai dimensi, mulai dari motivasi yang dikembangkan oleh Herzberg, Maslow, Vroom sampai kepemimpinan yang dipelopori oleh Blake, Mouton, Fiedler, Lawrence, Lorch, Hersey, dan Blanchard. Dengan demikian, pemikir-pemikir dari aliran ini mencoba melihat organisasi dari beberapa dimensi. Oleh sebab itu, aliran ini dinamakan aliran pemikir-pemikir multidimensi.

