BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

1. Pengertian Administrasi

Administrasi memperoleh kekuasaannya dari rakyat melalui perwakilan karena dalam suatu negara yang demokratis rakyatlah yang merupakan sumber dari semua kekuasaan. Pendapat A. Dunsire yang dikutip oleh Donovan dan Jackson (1991:9) menunjukan variasi batasan tentang administrasi. Administrasi menurut pendapat A. Dunsire, dapat diartikan sebagai arahan, pemerintahan, kegiatan implementasi, kegiatan melakukan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, pertimbangan-pertimbangan kebijakan, sebagai pekerjaan individual dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik, dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoriktik.

Administrasi dalam proses pelaksanaan kegiatannya bermotif pemberian servis yang efisien, ekonomis, dan efektif kepada setiap warga negara yang harus dilayaninya. Pendapat Trecker yang dikutip juga oleh Donovan dan Jackson (1991:10) bahwa administasi merupakan suatu proses yang dinamis dan berkelanjutan, yang digerakkan dalam rangka mencapai tujuan dengan cara memanfaatkan secara bersama-sama orang dan materil melalui koordinasi dan kerjasama. Adapun tugas-tugas administrasi meliputi kegiatan mengidentifikasi kebutuhan, mendefinisikan, dan mendefinisikan kembali serta menginterprestasi

dan menggunakan tujuan organisasi sebagai tuntutan program dan pelayanan, mengamankan sumberdaya keuangan, fasilitas, staff, dan berbagai bentuk dukungan lainnya, mengembangkan program dan pelayanan, mengembangkan struktur dan prosedur organisasi, menggunakan kepemimpinan dalam proses pembuatan kebijakan, pengembangan prosedur, dan prinsip-prinsip operasi, mengevaluasi program, dan kepegawaian secara berkesinambungan, dan membuat perencanaan serta melakukan penelitian, dan menggunakan kepemimpinan dalam proses perubahan yang dibutuhkan dalam organisasi pelayanan manusia.

Batasan-batasan tersebut diatas secara langsung menepis anggapan bahwa administrasi selalu diartikan sebagai kegiatan ketatausahaan atau yang berkaitan dengan pekerjaan mengatur file, membuat laporan administratif ke pihak atasan,dsb. Dan agar lebih meyakinkan lagi, dapat dilihat definisi administrasi dalam *The Public Administration Dictionary* (Chandler dan Plano, 1988:3).

Dari rumusan diatas dapat disimpulkan bahwa Administrasi merupakan suatu proses kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang secara rasional dan kerjasama tersebut dilaksanakan atau dilakukan dalam rangka untuk mencapai tujuan suatu organisasi. Tanpa adanya salah satu dari faktor itu maka tidak akan ada administrasi.

2. Pengertian Administrasi Publik

Administrasi Publik proses dimana sumber daya dan personel public yang diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage)* keputusan-keputusan dalam kebijakan publik, serta administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan

untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Dan sebagai suatu disiplin ilmu, administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan atau penyempurnaan terutama di bidang organisasi, sumberdaya manusia dan keuangan (Chandler dan Plano, 1988:29).

Administrasi berkewajiban melayani semua warga Negara dengan pelakuan yang sama karena warga Negara itu di mata hokum berkedudukan yang sama. Tinjauan terhadap beberapa literatur menunjukan bahwa belum ada kata sepakat tentang batasan atau definisi "administrasi Publik karena administrasi publik merupakan suatu proses yang kompleks (Lemay, 2002:10). Menurut Stillman II dalam Yeremias T Keban (2008:45) bahwa definisi administrasi publik sangat bervariasi dan bahkan sulit untuk disepakati. Variasi ini dapat dilihat dari pendapat-pendapat sebagai berikut :

a. Menurut Dimock, Dimock dan Fox, administrasi publik merupakan produksi barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat konsumen. Definisi tersebut melihat administrasi publik sebagai kegiatan ekonomi, atau serupa dengan bisnis tetapi khusus dalam menghasilkan barang dan pelayanan publik.
b. Barton dan Chappel melihat administrasi publik sebagai *the work of government* atau pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah. Definisi ini menekankan aspek keterlibatan personil dalam memberikan pelayanan publik.
c. Starling melihat administrasi publik sebagai semua yang dicapai pemerintah, atau dilakukan sesuai denganyang dijanjikan pada waktu kampanye pemilihan. Dengan kata lain batasan tersebut menekankan aspek *the accomplishing side of government* dan seleksi kebijakan publik.
d. Nigro dan Nigro mengemukakan bahwa administrasi publik adalah usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik, yang mencakup tiga cabang yaitu, yudikatif, legislatif dan eksekutif, mempunyai suatu peranan penting dalam memformulasikan kebijakan publik, sehingga menjadi bagian dari proses politik yang berbeda dengan cara-cara yang ditempuh oleh administrasi swasta dan individu

dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Definisi ini lebih menekankan proses institusional yaitu bagaimana usaha kerja sama kelompok sebagai kegiatan publik yang benar-benar berbeda dari kegiatan swasta.

e. Rosenbloom memberi batasan administrasi publik sebagai pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik, dan hukum untuk memenuhi syarat-mandat pemerintah di bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam rangka menjalankan fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian. Definisi ini menekankan aspek proses institusional atau kombinasi ketiga jenis kegiatan pemerintah yaitu eksekuti, legislatif dan yudikatif.

f. Nicholas Henry memberikan batasan bahwa administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek dengan tujuan mempromosi pemahaman tentang peran pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktek-praktek manajemen agar sesuai dengan efektivitas, efisiensi dan pemenuhan secara lebih baik kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, definisi ini melihat bahwa administrasi publik merupakan kombinasi teori dan praktek yang mencampuri proses manajemen dengan pencapaian nilai-nilai normatif dalam masyarakat.

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan suatu ilmu yang bertujuan untuk mengatur penyelenggaraan tata pemerintahan suatu negara melalui pembuatan dan kemudian implementasi serangkaian kebijakan. Fokus dari administrasi publik adalah pada pelayanan publik dalam rangka memberikan pelayanan terhadap masyarakat suatu negara dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Administrasi publik adalah suatu sistem dalam negara, dan terdiri dari berbagai sub sistem antara lain tugas, fungsi, organisasi, kepegawaian, keuangan, material dan lain sebagainya. Bersama dengan sistem yang lain seperti politik, sistem hukum tata negara dan pemerintahan, administrasi publik merupakan sub sistem dari sebuah sistem dari sistem nasional suatu negara.

3. Kegiatan Administrasi Publik

Administrasi publik dan seluruh aparat dan personilnya sebagai abdi dari rakyat berorentasi politik. Artinya sebagai alat pelaksanaan kebijaksanaan demi kepentingan rakyat tidak memihak dan berdiri di atas semua golongan dan lapisan yang ada di masyarakat. Yeremias T. Keban (2008:17) mejelaskan bahwa apa yang dikerjakan di dalam dunia administrasi publik adalah yang dikerjakan pemerintah dengan jumlah dan jenis yang sangat banyak dan variatif, baik menyangkut pemberian pelayanan di berbagai bidang kehidupan (*public service),* maupun yang berkenaan dengan mengejar ketertinggalan masyarakat lewat program-program pembangunan. Kegiatan pemberian pelayanan publik dapat diamati dari pelayanan rutin di bidang kesehatan, pendidikan, keamanan, dan ketertiban, perijinan,dsb. Kegiatan yang berkenaan dengan pembangunan dapat diamati dari penyediaan barang-barang publik seperti pembangunan ekonomi (sarana dan prasarana fisik dan sosial), sistem sosial budya, hukum, politik, dan pembangunan kualitas manusia, yang kesemuanya diarahkan untuk mengejar ketertinggalan, pengentasan kemiskinan, pengurangan ketimpangan dan pengangguran.

Selanjutnya secara umum, kegiatan ini dapat dilihat dari apa yang secara formal dilakukan oleh lembaga departeman dan non departemen, sementara di daerah adalah yang dilakukan oleh sekertariat daerah, dinas, badan, dan kantor. Untuk melaksanakan tugas dalam bidang-bidang tersebut, dipekerjakan berbagai macam personel mulai dari penjaga malam sampai dokter ahli bedah rumah sakit umum, atau mulai pegawai tanpa bawahan sampai para manajer publik tingkat

atas yang memiliki banyak bawahan. Singkatnya, kegiatan administrasi publik adalah kegiatan yang dilakukan baik oleh pejabat struktural atau pemegang eselon yang memimpin suatu unit, maupun oleh pejabat non struktural yang tidak memimpin suatu unit.

Kegiatan-kegiatan ini dapat ditangani sendiri oleh aparat pemerintah, atau melibatkan sektor swasta dan masyarakat. Apabila kegiatan ini kompleks sifatnya dan pemerintah kurang mampu melaksanakannya, kegiatan tersebut dapat ditawarkan kepada sektor swasta dan masyarakat untuk menanganinya. Administrasi publik lebih berkenaan dengan kegiatan pengelolaan pelayanan publik dan penyediaan barang-barang publik.

B. Teori Organisasi

1. Pengertian Teori Organisasi

Menjadi tradisi bahwa masyarakat sejak berabad-abad yang lampau senantiasa menciptakan komunitas-komunitas kecil atau besar dengan simbol-simbol tersendiri. Komunitas masyarakat diikat oleh suatu peraturan atau ketentuan yang harus ditaati, inilah yang dimaksud dengan organisasi. Kata organisasi bersal dari bahasa Inggris *Organization* yang akarnya dari bahasa latin *Organiz (are)*, kemudian bahasa Inggris *Organize* yang artinya membangun (membentuk) suatu kesatuan dari bagian-baggian yang berkaitan satu dengan yang lain. Dari segi organisasi bisa berarti organisme yang melakukan organizing atau keluaran (produk, *output*) *organizing*.

Organisasi dikatakan berhubungan dengan aspek social, karena memang subjeknya adalah manusia yang diikat oleh nilai-nilai tertentu. Menurut (Makmur, 2006: 107), organisasi adalah suatu bentuk persekutuan sosial dari sekelompok manusia yang saling berinteraksi dan bereaksi ke dalam suatu ikatan pengaturan dan keteraturan.

Organisasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah (1) kesatuan (susunan) yg terdiri atas bagian-bagian (orang), perkumpulan, untuk tujuan tertentu; (2) kelompok kerja sama antara orang-orang yang diadakan untuk mencapai tujuan bersama. (Diakses http://kamusbahasaindonesia.org/organisasi. tanggal 9 Januari 2012)

Organisasi bukanlah suatu proses gagasan atu ide yang dilakukan secara sembarangan, tetapi dilakukan secara matang dengan mempertimbangkan resiko yang terkecil dan keuntungan atau manfaat yang terbesar. Menurut (Atmosudirdjo dalam Makmur, 1996:107) pengertian organisasi adalah suatu kelompok yang terdiri dari dua orang atau lebih yang dengan sadar bekerja sama secara terpadu dalam suatu konteks tertentu, menurut batasan-batasan dan fungsi-fungsi tertentu guna mencapai suatu tujuan bersama tertentu atau suatu perangkat tujuan-tujuan bersama tertentu.

Organisasi wajib menciptakan tata hubungan sosial, baik tata hubungan antar anggota organisasi, tata hubungan antar organisasi, maupun tata hubungan antar organisasi dengan masyarakat. Supriatna (2000: 134), menyatakan bahwa organisasi adalah sebagai tempat melaksanakan tugas, tanggung jawab, hubungan,

dan tata kerja harus jelas. Organisasi sebagai wadah atau tempat lebih bersifat statis, sedangkan sebagai proses lebih bersifat dinamis. Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa organisasi pada PT. Telkom Malang merupakan wadah atau tempat yang menampung individu-individu dalam proses kegiatan kerjasama yang mempunyai fungsi, tugas dan wewenang dalam pencapaian tujuan bersama.

2. Paradigma Dalam Organisasi

Konsep paradigma dikembangkan oleh Thomas Kuhn yang mengarahkan pada penemuan ilmu pengetahuannya di dalam ilmu-ilmu ilmiah. Kuhn selanjutnya menyatakan bahwa suatu paradigma adalah suatu tatanan berharga yang telah disetujui, tidak dipertanyakan hampir sepanjang waktu. Dan yang percaya bahwa dapat dipergunakan bersama-sama antara ahli riset dengan prakyisi dalam suatu disiplin.

Pendekatan paradigma organisasi ini menurut Thoha menggunakan pendekatan sebagai berikut:

a. Sistem tertutup

Sistem ini dasar pemikirannya banyak dipengaruhi oleh ilmu-ilmu fisika dan diterapkan suatu sistem yang mekanistis. Organisasi dipertimbangkan sebagai suatu kesatuan yang merdeka, tiadanya ikatan-ikatan dengan variabel lainnya. Oleh sebab itu persoalan yang muncul dalam organisasi selalu dicari sebabnya dari faktor-faktor di dalam organisasi sendiri, seperti misalnya susunan organisasi

tugas dan fungsi hubungan formal, Tanpa dicari hubungannya dengan faktor diluar atau dilingkungannya. Model organisasi tertutup ini mempunyai nama samaran yang banyak antara lain: model birokratis, model hirarki, model formal, model rasional, dan model mekanitis. Selain itu model tertutup dikelompokan dalam tiga aliran, yakni: aliran teori birokratis, aliran manajemen ilmiah, dan aliran administratif manajemen. Sifat yang menonjol dari sistem tertutup ini adalah kecenderungan yang kuat untuk bergerak mencapai keseimbangan dan entropi yang statis. Sifat ini menunjukkan adanaya kebekuan atau kesinambungan yang beku.

b. **Sistem terbuka**

Sistem terbuka ini lebih menekankan saling hubungan dan saling ketergantungan antara unsur-unsur organisasi yang bersifat sosial dan teknologi. Organisasi dipertimbangkan sebagai serangkaian variabel yang saling berhubungan, di dalam hal-hal tertentu berubahnya satu variabel akan menyebabkan berubanhya variabel lainnya. Selain itu, secara mutlak sistem ini sangat tergantung dengan faktor sekelilingnya di dalam usahanya mendapat sumber-sumber yang dibutuhkan untuk kelangsungan hidupnya. Karaktersitik dari sistem terbuka ini menurut Burns Stalker merupakan kebalikan dari karakteristik dari sistem tertutup sebagai berikut**:**

1) Tugas-tugas yang tidak rutin berlangsung dalam kondisi-kondisi yang tidak stabil
2) Pengetahuan spesialisasi menyebar pada tugas-tugas pada umumnya

3) Hasil atau apa yang bisa dikerjakan diutamakan
4) Konflik di dalam organisasi diselesaikan dengan interaksi dengan teman sejawat
5) Pencairan pertanggung jawaban ditekankan, dalam hal ini tugas-tugas yang bersifat formal dikesampingkan untuk melibatkan anggota semua di dalam memecahkan masala-masalah organisasi
6) Rasa pertanggung jawaban yang loyalitas seseorang adalah pada organisasi secara keseluruhan, tidak hanya pada submit organisasi yang telah dibebankan kepada seseorang pejabat
7) Organisasi dipandang sebagai struktur network yang merembes
8) Pengetahuan atau informasi dapat berada di mana saja di dalam organisasi
9) Interaksi di antara orang-orang didalam organisasi cenderung bergerak secara horizontal, selancar geraknya interaksi vertical
10) Gaya interaksi yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang bersifat pemberian saran di bandingkan dengan pemberian intruksi, dan disifati dengan mitos setia kawan dengan pengesimpulan hubungan antara atasan-bawahan
11) Hasil tugas dan pelaksanaan hasil kerja yang baik diutamakan, bukannya menekankan pada loyalitas dan kepatuhan pada seseorang atasan
12) Prestisie ditentukan dari pihak luar (Thoha, 2008:173-178)

C. BUMN

1. Pengertian Dan Pembagian BUMN

Kehadiran BUMN di tengah masyarakat kita, bukan saja karena sudah dirancangkan perannya dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tetapi seperti yang tertera dalam UU RI No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada bab I ketentuan umum pasal I ayat (1) tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau dapat disebut dengan UU BUMN, makna BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimilik oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang bersal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu pelaku ekonomi di dalam sistem perekonomian nasional, yang dimana maksud pembentukannya memiliki maksud dan tujuan. Adapun maksud dan tujuan tersebut seperti yang tertera dalam UU BUMN pada Pasal 2 ayat (1) adalah:

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

Berdasarkan penjelasan diatas dapat diketahui bahwa keberadaan BUMN akan dapat membantu kekuatan ekonomi nasional serta memberikan peleyanan

yang maksimal ke pada masyarakat berupa penyediaan barang atau jasa yang bermutu tinggi dan memadaai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.

Klarifikasi dan cirri-ciri yang dimiliki BUMN, berdasarkan Inpres No. 17/ 1967 yang dikukuhkan dengan UU No. 9/1969 tentang bentuk-bentuk Perusahaan Negara, maka Perusahaan Negara dibedakan menjadi tiga macam, yaitu :

a. Perusahaan Perseroan (PERSERO)

Berdasarkan UU BUMN bab I Ketentuan Umum Pasal I ayat (2), yang dimaksud dengan persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

Mengacu pada UU BUMN Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang perusahaan perseroan adalah :

1) Makna usaha dan tujuan usaha persero adalah menitikberatkan kepada pencapaian keuntungan maksimal.
2) Status hukum persero adalah badan hukum berdasar Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.
3) Perseroan berdiri sendiri sebagai kesatuan organisasi yang terpisah dari pemerintah.
4) Sahamnya bisa seluruhnya atau sebagian (minimal 51%) dimiliki oleh Negara Republik Indonesia.
5) Pengurus diserahkan kepada direksi, dimna pengangkatan dan pemberhentian Komisaris dilakukan oleh Rapat Umum Pemegang Saham.
6) Pengawasan dilakukan oleh komisaris, dimana pengangkatan dan pemberhentian komisaris dilakukan oleh Rapat Umum Pemegang Saham.

7) Kekayaan Perseroan berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.
8) Status pegawai Persero adalah seperti pegawai swasta biasa.
9) Ruang lingkup Persero seperti pada perusahaan swasta biasa.

b. Perusahaan Umum (PERUM)

Berdasarkan UU BUMN dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (4), yang dimaksud dengan Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Adapun cirri-ciri pokok dari Perum dengan mengacu pada UU BUMN dan peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum adalah:

1) Makna usaha dan tujuan usaha Perum adalah mengutamakan pelayanan publik disamping juga tetap berusaha memupuk keuntungan.
2) Status hukum Perum adalah badan hukum yang diperoleh setelah diberlakukannya Peraturan Pemerintah tentang pendirian Perum.
3) Perum berdiri sendiri sebagai kesatuan organisasi yang terpisah dari pemerintah.
4) Kepemilikan modal seluruhnya oleh Negara Republik Indonesia dan tidak terbagi atas saham.
5) Pengurus diserahkan kepada direksi, dimna pengangkatan dan pemberhentian direksi dilakukan oleh Mentri sesuai dengan Perundang-undangan.
6) Pengawasan dilakukan Dewan Pengawas, dimana pengangkatan dan pemberhentian Dewan Pengawas dilakukan Mentri sesuai dengan Perudang-Undangan.
7) Kekayaan Perum berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.
8) Status pegawai Perum adalah seperti pegawai swasta biasa.
9) Ruang lingkup kegiatan usaha pada umumnya berkaitan dengan *Public service*.

a. Perusahaan Jawatan (PERJAN)

Perusahaan Jawatan (PERJAN) sebagai salah satu bentuk BUMN yang bergerak di bidang jasa dan memiliki modal yang berasal dari Negara. Besarnya modal Perusahaan Jawatan ditetapkan melalui APBN. Tujuannya untuk melayani kepentingan umum/masyarakat luas (*Public service*). Ciri-ciri Perusahaan Jawatan adlah:

1) Memberikan pelayanan kepada masyarakat
2) Merupakan bagian dari suatu departemen pemerintah
3) Dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab langsung kepada mentri atau dirjen departemen yang bersangkutan.
4) Status pemimpin dan karyawan adalah pegawai nehri sipil.
5) Memperoleh fasilitas Negara. (Kansil & Kansil, 2001 : 279).

2. Peranan BUMN

Kehadiran BUMN di tengah masyarakat, bukan saja karena sudah dirancangkan peranannya dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan surat keputusan Presiden mengenai Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), tetapi lebih mendasar lagi karena tercantum dan menjadi ketentuan dalam undang-undang dasar (UUD) 1945, Pasal 33 UUD menyatakan bahwa, :

a. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan
b. Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
c. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarbya kemakmuran rakyat.

Dalam ketentuan Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 dan petunjuk-petunjuk Mentri Keuangan, jelas bahwa peranan BUMN sebagai wahana pembangunan lebih menonjol dari peranannya sebagai perusahaan. Ada beberapa sebab mengapa BUMN lebih berperan sebagai wahana pembangunan dari pada perusahaan:

a. BUMN adalah alat vital yang efektif untuk melaksanakan pembangunan Negara.
b. Pemerintah selaku pemilik BUMN berwenang untuk memberikan penugasan apapun juga kepada BUMN.
c. Dalam melaksanakan pembangunan seringkali dirasakan perlu untyuk melaksanakan proyek-proyek tertentu yang tidak terdapat dalam rencana pembangunan yang ditetapkan semula (dalam Anoraga, 1995:6).

Pelaksanaan proyek ini kemudin diserahkan kepada BUMN yang sudah ada atau kepada BUMN yang khususnya didirikan untuk melaksanakan proyek tersebut. Indonesia, sebagai salah satu Negara berkembang, mempunyai BUMN yang turut aktif berpatisipasi selaku agen penggerak dalam pembangunan nasional. Peserta pembangunan bukan hanya BUMN, tetapi juga koperasi dan usaha swasta serta segenap rakyat Indonesia, disamping pemerintah sendiri yang perananya paling besar. Menurut (Riyanto, dalam Anoraga 1995:6) fungsi dan peran BUMN di Negara Indonesia agak unik, dilain pihak dituntut sebagai badan usaha pengembangan kebijaksanaan dan program-program pemerintah atau yang dikenal sebagai agen pembangunan, sedangkan di pihak lain harus tetap berfungsi sebagai usaha komersil biasa dan mampu berjalan dan bveroperasi berdasarkan prinsip-prinsip usaha yang sehat.

Peran BUMN dipertegas dalam UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN khususnya pasal 12, yaitu :

a. Mendorong pertumbuhan ekonomi nasional
b. Memberikan nilai tambah ekonomi
c. Menyediakan pelayanan umum
d. Menjalankan perintisan usaha
e. Mendukung pengembangan UMKM.

3. Status Hukum BUMN

Status hukum BUMN ini bermacam-macam bila ditinjau dari Undang-Undang yang mendasari pembentukannya, BUMN dapat dibagi dalam empat golongan yaitu:

a. BUMN yang didirikan dengan Undang-Undang tersendiri, yaitu pertamina dan Bank Pemerintah.
b. BUMN yang didirikan atas dasar Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960, yaitu Perusahaan Negara (PN) dan Perusahaan Umum (PERUM).
c. BUMN yang didirikan atas dasar Undang-Undang Hukum Dagang, yaitu Perseroan Terbatas (PT) dan Perusahaan Perseroan (Persero).
d. BUMN yang didirfikan atas dasar I.B.W yaitu Perusahaan Jawatan (Perjan) Kereta Api dan Perusahaan Jawatan pegadaian.

Untuk menilai perkembangan BUMN perlu adanya keseragaman pelaporan keuangan untuk tiap jenis usaha, agar memudahkan pembandingan. Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969, seharusnya hanya dikenal tiga jenis bentuk hukum BUMN yaitu, Perjan, Perum, dan Persero, disamping badan usaha Negara yang didirikan dengan Undang-Undang tersendiri. Perusahaan

Negara ini telah berkali-kali diubah, pada suatu waktu dengan cara emisahkannya atas dasar spesialisasi dan pada waktu yang lain menggabungkannya dengan alasan efisiensi dan diversifikasi usaha penyeragaman bentuk hukum BUMN seperti yang dikehendaki Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 ternyata setelah lebih dari 16 Tahun, masih belum selesai juga. Sekarang masih terdapat 19 perusahaan Negara berbentuk PN dan PT, serta masih terdapat pula badan atau lembaga yang tidak jelas statusnya.

Bila pengertian BUMN diperluas, maka dapat mencakup pula perusahaan-perusahaan anak persero dan PT yang biasanya berbentuk PT. selain itu terdapat pula badan usaha milik daerah. BUMN juga dalam bentuk hukumnya masih belum seragam, ada yang berbentuk perusahaan daerah (PD), dan ada juga perseroan terbatas (PT). selain itu juga terdapat yang belum jelas apakah pembiayaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, tetapi yang terang bukan perusahaan daerah atau perseroan terbatas.

4. Strategi Manajemen BUMN

Manajemen Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sangat berperan dalam keberhasilan pencapaian tujuan BUMN, sebagaimana telah di tetapkan oleh anggaran dasar atau akte pendirian, ataupun peraturan pemerintah yang menjadi dasar pendirian perusahaan negara tersebut.

Manajemen sering dialih bahasakan juga sebagai pengelolaan. Menurut DR, Winardi E. dalam bukunya asas-asas manajemen, manajemen didefinisikan sebagai:“sebuah proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan

perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan yang dilakukan untuk menetukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber lain". Berbagai kegiatan harus dilaporkan secara berkala atau sewaktu-waktu bila diperlukan, kepada manajemen untuk dievaluasi dan dijadikan bahan untuk pengambilan keputusan.

D. Pelayanan Publik

1. Pengertian Peningkatan Dan Pelayanan Publik

Menurut arti kata *Online* pengertian peningkatan adalah proses, cara, perbuatan untuk meningkatkan usaha, kegiatan, dsb (www.artikata.com, diakses pada tanggal 20 Oktober 2012), sedangkan pelayanan publik menurut Sinambela (2006: 5) adalah 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.

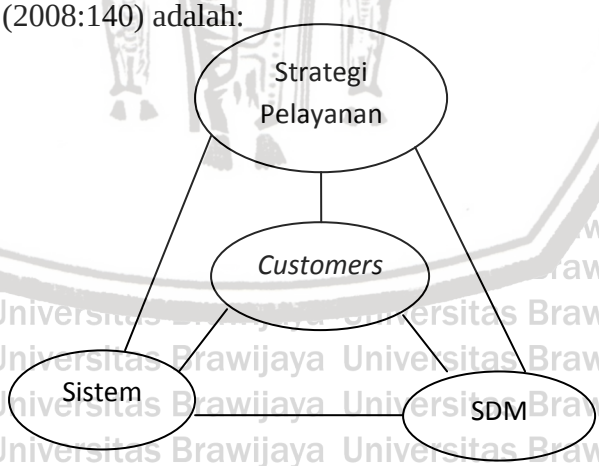
Pada umumnya pelayanan yang bertaraf tinggi akan menghasilkan kepuasan yang tinggi serta pembelian ulang yang lebih sering. Dalam kamus besar bahasa Indonesia *Online* diterangkan bahwa arti dari kata "Pelayanan" adalah:

a. Perihal atau cara melayani
b. Usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang); jasa

c. Kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa. (diakses oleh http://www.anneahira.com/pengertian-pelayanan.htm tanggal 17 januari 2012)

Pelayanan dalam hal ini diartikan sebagai jasa atau service yang disampaikan oleh pemilik jasa yang berupa kemudahan, kecepatan, hubungan, kemampuan dan keramahtamahan yang ditujukan melalui sikap dan sifat dalam memberikan pelayanan untuk kepuasan konsumen. Menurut Kotler (1997:83) definisi pelayanan adalah setiap tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun.

Pelayanan bertujuan dalam memberikan pelayanan yang dapat memenuhi dan memuaskan pelanggan atau masyarakat serta memberikan fokus kepada pelayanan terhadap pelanggan. Dibawah ini gambar segititiga pelayanan publik menurut Dwiyanto (2008:140) adalah:



Gambar 2.1

Segitiga Pelayanan Publik

Sumber : Dwiyanto (2008: 140)

Keterangan :

Strategi :Cara atau pendekatan yang efektif yang diterapkan guna mencapai sasaran organisasi melalui pelayanan yang baik ke pada pelanggan.

Sistem :Program dan prosedur yang baik yang dirancang guna mendorong penyampaian pelayanan yang nyaman dan berkualitas terhadap pelanggan.

SDM :Pegawai di semua posisi yang memiliki kapasitas yang bersifat responsive terhadap keingginan pelanggan.

Pandangan Albrecht and Zemke, kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek yaitu sistem layanan, strategi dan pelanggan (Dwiyanto, 2008:140). Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan yang baik pula. Suatu sistem yang baik memiliki dan menerapkan prosedur pelayanan yang jelas dan pasti serta mekanisme kontrol dalam dirinya sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi secara mudah dapat diketahui.

Kegiatan sadar yang dilakukan oleh seseorang dalam memenuhi kebutuhan orang lain dengan cara yang terbaik merupakan tujuan dari pelayanan. Menurut KEPMENPAN 81 tahun 1993 Pelayanan adalah suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik di pusat, di daerah, BUMN, dan BUMD dalam bentuk barang maupun jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku; sedangkan Kepmenpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan kegiatan pelayanan publik menurut KEPMEN tersebut (Cristopher, dalam Kurniawan 2005;6) menyatakan bahwa pelayanan publik dapat diartikan sebagai suatu sistem manajemen, diorganisir untuk menyediakan hubungan pelayanan yang berkesinambungan antara waktu pemesanan dan waktu barang atau jasa itu diterima dan digunakan dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan pelanggan dalam jangka panjang.

Pelayanan akan bermanfaat bagi upaya peningkatan kualitas pelayanan perusahaan atau instansi ke pada masyarakat sebagai pelanggan. Pengertian pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004 adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan dari argument para ahli di atas, maka pelayanan publik dapat dijelaskan sebagai usahaapa saja untuk mempertinggi kepuasan masyarakat atau pelanggan. Selain itu, memberikan citra positif dimata pelanggan karena jasa pelayanan yang diberikan dengan biaya yang terjangkau bagi pelanggan yang membuat pelanggan terdorong untuk bekerja sama dalam pelaksanaan pelayanan yang prima. Tujuan dari pelayanan publik adalah memuaskan dengan sesuai keinginan masyarakat atau publik.

2. Perspektif Pelayanan Publik

a. Old Public Administration

Perspektif pertama yang merupakan perspektif klasik ini berkembang dari tulisan Woodrow Wilson dalam buku *"the study of administration"* Pada tahun 1987. Terdapat dua gagasan dalam perspektif ini yaitu menurut woodrow wilson :

1) Adanya perbedaan yang jelas antara politik dengan administrasi. Administrasi publik tidak secara aktif dan ekstensi terlibat dalam pembentukan kebijakan karena tugas utama dari administrasi adalah implementasi itu sendiri dan penyediaan layanan publik.
2) Adanya perhatian untuk menciptakan struktur dan strategi pengelolaan administrasi yang memberikan hak organisasi publik dan manajernya yang memungkinkan untuk menjalankan tugas-tugas secara efektif (thoha, 2008:73).

Dengan mengacu pada kedua gagasan tersebut, perspektif ini fokus pada pemerintahan terutama pada penyediaan layanan secara langsung kepada masyarakat malalui badan-badan publik. Organisasi publik beroperasi paling efisien yang sebagai suatu sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dalam pemerintahan dibatasi. Selain itu peran utama administrator publik juga dibatasi dengan tegas dalam bidang perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan pegawai, pengarahan, pengkoordinasian, pelaporan dan penganggaran.

b. New Public Management

Dalam bidang manajemen adanya kecenderungan sasaran kegiatan serta pola kegiatannya makin hari yang semakin modern menuju pada pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi dan kepentingan publik yang merupakan konsep

dasar suatu menajemen partisipatif yang mendasarkan kegiatannya pada partisipasi pegawainya dan memperhatikan target sasarannya pada kepentingan publik dalam hal ini kepentingan konsumen atau kepentingan stakeholdernya. (David Osborne dan Ted Gaebler dalam Imam Hardjanto, 2010: 37)

Formula tersebut dikenal dengan sebagai *New Publik Manajemen* (NPM), Manajemen Pelayanan yang berwatak *Entrepeneuralship* atau *Entrepreneural Government* (EG), dan *New Publik Servis* (NPS), dengan perbandingan secara ringkas sebagai berikut:

Perbandingan *Old Publik Administration, New Public Management, New Public Service,* dan *Entrepreneural Government*

Model/ Dimensi	***Old Public Administration***	***New Public Management***	***New Public Service***	***Entrepreneural Government***
1	**2**	**3**	**4**	**5**
Tujuan	Efisien dan Profesional	Pelayanan prima	Kualitas pelayanan	Pelayanan dengan pemberdayaan
Isentif	Fungsional struktural	Sistem konsekuen	Fungsional struktural swasta	Sistem konsekuen
Pertanggung jawaban	Pada klien dan	Pada *customer* ala	Pada warga negara (*citizens*)	Pada *customer* ala

1	2	3	4	5
	konsituen secara hirarkis	Pasar	secara multidimension	Pasar
Kekuasaan	Pada top manajemen	Pada pekerja dan pengguna jasa	Pada warga Negara	Pada pekerja dan penggguna jasa
Budaya	Arogan rutin	Menyentuh hati, winning minds	Rumah Inovatif	Menyentuh hati, winning minds
	Penekanan pada ketaatan menjalankan	Penekanan pada perombakan	Penekanan pada perombakan kultur	Penekanan pada perombakan
	aturan dan efisiensi	visi dan misi	pelayanan	DNA birokrasi
Peranan pemerintah	*Rowing* (mendayung)	*Sterring*	*Serving*	*Sterring*
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik tercermin	Kepentingan publik merupakan	Kepentingan publik merupakan hasil	Kepentingan publik merupakan

1	2	3	4	5
	dalam UU yang secara politis sudah didesain pemerintah	*aggregate* kepentingan individu	dialog mengenai nilai	*aggrerate* kepentingan individu

Sumber : Imam Hardjanto (2010:37-38)

New Public Management (NPM) berusaha menggunakan pendekatan sektor swasta dan pendekatan bisnis dalam sektor publik, Cristopher Hood mengatkaan bahwa *New Publik Management* (NPM) mengubah cara-cara dan model bisnis privat dan berkembang pasar (Thoha, 2008:75). Cara-cara ligitimasi birokrasi publik untuk menyelamatkan prosedur dari diskresi administrasi tidak lagi dipraktikan oleh *New Public Management* dalam birokrasi pemerintah.

New Public Management mengacu kepada sekelompok ide dan praktik kontemporer untuk menggunakan pendekatan-pendekatan dalam sektor privat (bisnis) pada organisasi sektor publik. Menurut Thoha (2008:75) untuk mewujudkan konsep *New Public Management* dalam birokrasi publik, maka diupayakan agar para pimpinan birokrasi meningkatkan produktivitas dan menemukan alternatif cara-cara pelayanan publik berdasarkan ekonomi. Mereka didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan meningkatkan kinerja, restrukturisasi melembaga birokrasi publik,

merumuskan kembali misi organisasi, melakukan kemudahan proses dan prosedur birokrsi, dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan.

Karakteristik dari new publik manajemen menurut Christoper Hood menjelaskan bahwa konsep new publik manajemen memiliki tujuh komponen utama yaitu:

1) Manajemen profesional di sektor publik.
2) Adanya standar kerja dan ukuran kerja.
3) Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian output dan outcome.
4) Pemecahan unit2 kerja disektor publik.
5) Menciptakan persaingan disektor publik.
6) Adopsi gaya manajemen disektor kedalam sektor publik.
7) Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih besar dalam menggunakan sumber daya (Mahmud, 2004:39).

New Publik Manajemen mengalami perubahan orientasi menurut Ferliue, Ashburner, Filzgerald dan Pettgrew yaitu:

1) Orientasi *the drive* yaitu mengutamkan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
2) Orientasi *downsizing and decentralization* yaitu mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas pada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara tepat dan cepat.
3) Orientasi *in search of excellance* yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
4) Orientsi *public service* yaitu menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, membutuhkan perhatian yang lebih besar pada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi. Hal ini untuk memberikan otoritas yang lebih tanggap kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan pada social learning dalam memberikan

pelayanan publik dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas (Keban, 2004:35).

c. New Public Service

New Public Service (NPS) sebagai paradigma terbaru dari administrasi Negara setelah *Old Public Administration* dan *New Public Management* meletakkan pelayanan publik sebagai kegiatan utama para administrator negara. *New Public Service* memberikan pengertian bahwa pemerintah bergerak bukan layaknya sebuah bisnis, tetapi sebuah demokrasi. Aparatur pelayanan publik bertindak atas dasar prinsip-prinsip dan memperbaharui komitmen dalam mengekspresikan prinsip dalam kepentingan publik, proses pemerintahan dalam prinsip kewarganegaraan yang demokratis.

Mengutamakan warganegara di atas kewirausahaan, kewirausahaan memang dalam kenyataanya penting, tetapi warga negara berada di atas segala-galanya, hal ini merupakan salah satu prinsip dari *New Pulic service*. Denhardt dalam Pasalong (2008:218), menyatakan bahwa "*Public servant do not deliver customers service, they deliver democracy"* yang artinya pelayanan masyarakat tidak memberikan layanan pelanggan, mereka memberikan demokrasi. Oleh sebab itu nilai demokrasi, kewarganegaraan dan pelayanan untuk kepentingan publik sebagai norma berdasarkan pada admnistrasi publik.

New public service memberikan pengertian bahwa pemrintah bergerak bukan layaknya sebuah bisnis, tetapi sebagai sebuah demokrasi. Aparatur pelayanan publik bertindak atas dasar prinsip-prinsip dan memperbarui komitmen dalam mengekspresikan prinsip dalam kepentingan publik, proses pemerintah dan mencurahkannya dalam prinsip kewarganegaraan yang demokratis (Pasalong, 2008:218).

Perspektif *New Public Service* menghendaki peran administrator publik untuk melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Secara ringkas perspektif *new public service* memiliki tujuh prinsip menurut (Denhardt, dalam Pasalong 2008:141) yaitu sebagai berikut:

1) *Serve Citizen, Not Customers*. Kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang pembagian nilai daripada kumpulan dari kepentingan individu. Oleh karena itu, aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan pelanggan (*customer*), tetapi lebih fokus pada pembangunan kepercayaan dan kalaborasi dengan warga negara.
2) *Seek The Public Interest*. Adminstrasi publik harus memberi kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik, tujuannya adalah tidak untuk menemukan individu. Lebih dari itu, adalah kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggungjawab.
3) *Value Citizenship Over Entrepreneurship*. Kepentingan publik adalah lebih dimajukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga negara untuk membuat kontribusi lebih berarti daripada oleh gerakan para manajer swasta sebagai bagian dari keuntungan publik yang menjadi milik mereka.
4) *Think Strategically, Act Demoracally*. Pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa dicapai secara lebih efektif dan berhasil secara bertanggung jawab mengikuti upaya bersama dan proses-proses kebersamaan.
5) *Recognized That Accountability Is Not Simple*. Aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik daripada pasar. Mereka juga harus mengikuti peraturan perundangan dan kontribusi, nilai-nilai masyarakat,

norma-norma politik, standar-standar professional dan kepentingan warga Negara.

6) *Serve Rather Than Steer*. Semakin bertambah penting bagi pelayanan publik untuk menggunakan andil, nilai kepemimpinan mendasar dan membantu warga mengartikulasi dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka lebih daripada berusaha untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat pada petujuk baru.

7) *Value People, Not Just Productivity*. Organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka berpatisipasi dan lebbih sukses dalam kegiatannya. Jika mereka mengoperasikan sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan dari pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang.

Paradigma diatas menunjukkan bahwa telah terjadi perubahan orientasi pada administrasi publik yang sangat cepat. Diakibatkan oleh kegagalan yang dihadapi negara dan disadari sebagai akibat dari ketidak beresan administrasi publik. Dapat dikatakan bahwa pada paradigma *new public service* orientasinya kepada kualitas pelayanan publik.

PT. Telkom selaku BUMN pemegang jasa telekomunikasi terbesar di Indonesia dalam perspektif pelayanan publik menganut Perspektif *New Public Service* (NPS). Dimana di dalam perspektif NPS yaitu bahwa pemerintah bergerak bukan hanya sebuah bisnis, tetapi sebuah demokrasi. Hal ini juga sama dengan yang dilakukan oleh PT. Telkom bahwa didalam memberikan pelayanan publik tidak hanya merespon dari apa yang diinginkan pelanggan, tetapi lebih mengutamakan tentang bagaimana membangun sebuah kepercayaan. Karena

dengan adanya kepercayaan dari masyarakat hal tersebut akan memberikan dampak yang positif bahwa untuk menjadi pelanggan yang tetap yang utama harus lebih fokus pada faktor kepercayaan. Dimana dalam NPS selalu mementingkan kepentingan publik yang mengacu pada norma adminstrasi serta bertujuan untuk tidak menemukan individu tetapi berperan pada tanggung jawab.

3. Syarat Pokok Pelayanan

Pelayanan yang terbaik salah satunya yaitu untuk mempertahankan agar suatu instansi dapat memuaskan pelanggan dan dapat selalu diingat oleh pelanggan. Agar pelayanan dapat memuaskan pelanggan, petugas harus memenuhi empat syarat pokok pelayanan menurut Moenir (1995: 1997) yaitu:

a. Tingkah laku yang sopan

Sudah menjadi norma masyarakat bahwa sopan santun merupakan suatu bentuk penghargaan atau penghormatan kepada orang lain. Dengan sopan santun orang akan merasa dihormati dan dihargai sebagai layaknya dalam 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 keutuhan yang berlaku. Jadi dalam hal penyampaian, haruslah dapat diciptakan dengan 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

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

4. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang berorientasi pada kepentingan orang banyak haruslah dilaksanakan sesuai dengan tata cara yang sebaik mungkin sesuai 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 hal itu adanya prinsip-prinsip pelayanan publik yang seharusnya bisa diterapkan secara maksimal agar diperoleh kualitas layanan yang memuaskan.

Pelayanan Publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau.

Menurut Islamy, dalam Ismail (2010:1) menyatakan bahwa ada lima prinsip pokok dalam pelayanan publik, yaitu :

a. Aksestabilitas: setiap jenis pelayanan harus dapat dijangkau oleh tiap pengguna layanan, tempat, jarak, dan sistem pelayanan yang harus sedapat mungkin dekat dan mudah dijangkau oleh pengguna layanan.
b. Kontinuitas: tiap jenis pelayanan harus secara terus-menerus bagi masyarakat dengan kepastian dan kejelasan ketentuan yang berlaku bagi proses pelayanan tersebut.
c. 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.
d. Profitabilitas: Proses pelayanan yang pada akhirnya harus dapat dilaksanakan dengan secara efektif dan efisien serta memberikan keuntungan yang ekonomis dan sosial baik bagi pemerintah maupun masyarakat luas.
e. Akuntabilitas: Proses, produk, dan mutu pelayanan yang telah diberikan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat, karena aparat pemerintah itu pada hakekatnya mempunyai tugas memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Prinsip pelayanan umum yang baik, yang diharapkan dapat menjadi acuan bagi instansi pemerintah dalam merumuskan tata laksana pelayanan umum di lingkungnan instansi masing-masing, hal ini dalam keputusan Mentri Pendayagunaan Aparatur Negara (KEPMENPAN) Nomor 81 Tahun 1993 Tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum, telah dijelaskan beberapa Prinsip – prinsip pelayanan umum yang baik adalah:

a. Prinsip Kesederhanaan

Dalam arti pengaturan prosedur atau tata cara pemberian pelayanan umum harus sederhana mungkin, sehingga masyarakat dapat menjalaninya secara mudah, lancer, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan;

b. Prinsip Kejelasan dan Kepastian

Dalam arti adalah kejelasan dan kepastian mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pelayanan, antara lain:

1) Prosedur atau tata cara layanan;
2) Persyaratan pelayanan, baik teknis maupun administratif;
3) Jangka waktu penyelesaian pelayanan;
4) Biaya pelayanan (bila ada) dan tata cara pembayarannya;
5) Unit kerja, pejabat, petugas yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan;
6) Hak dan Kewajiban masing-masing pihak;
7) Hal-hal yang berkaitan langsung dengan pelayanan.
8) Prinsip Keamanan

Dalam arti proses serta hasil atau produk pelayanan dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta kepastian hukum bagi masyarakat;

c. Prinsip keterbukaan, dalam arti :

1) Prosedur, persyaratan, satuan kerja atau pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan waktu penyelasaian dan rincian biaya atau tarif dan hal-hal yang berkaitan dengan proses pelayanan diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak;

2) Informasi tersebut dapat dilakukan melalui papan pengumuman, media cetak atau elektronik maupun melalui buku petunjuk pelayanan umum yang disebarluaskan secara merata kepada masyarakat.

d. Prinsip Efisiensi, dalam arti:

Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan kelengkapan persyaratan dari satuan kerja atau instansi pemerintahan lain yang terkait.

e. Prinsip Ekonomis

Dalam arti apabila pelayanan yang diberikan membutuhkan kompensasi jasa pelayanan maka pengenaan biaya pelayanan tersebut harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan:

1) Nilai barang dan jasa pelayanan umum dan tidak menutut biaya yang tinggi diluar kewajaran;
2) Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar secarav umum;
3) Ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

f. Prinsip Keadilan yang Merata

Dalam arti cakupan atau jangkauan pelayanan umum harus di usahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlukan secara adil.

g. Prinsip Ketepatan Waktu

Dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. (Kristiadi : 3-4). Sehubungan dengan hal itu, melalui pemahaman yang mendalam dan upaya optimal yang terus-menerus untuk menerapkan prinsip-prinsip tersebut dalam setiap pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat diharapkan akan terciptanya suatu saling ketergantungan yang positif antara masyarakat dengan instansi penyedia layanan publik yang bersangkutan.

Demikian pula halnya pada PT. Telkom Malang apabila prinsip-prinsip tersebut dapat diterapkan secara maksimal dalam pelayanan publik yang mereka berikan, akan semakin besar peluang untuk mendapatkan loyalitas pelanggan yang bersedia berkesinambungan menggunakan produk dan jasa telekomunikasi. Loyalitas pelanggan inilah yang merupakan kontribusi yang sangat penting bagi kelangsungan hidup PT. Telkom Malang. Prinsip-prinsip inilah yang dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan oleh PT. Telkom Malang.

5. Ruang Lingkup Pelayanan Publik

Pelayanan publik di Indonesia dan sekitarnya yang menyangkut hajat hidup orang banyak diselenggarakan sepenuhnya oleh pemerintah yang digunakan untuk menigkatkan kesejahteraan seluruh warga negara. Sehubungan dengan sektor yang menyangkut hajat hidup orang banyak, seperti yang tercantum dalam UU No1 Tahun 1967 Pasal 6 yaitu:

a. Pelabuhan-pelabuhan.

b. Produksi transmisi dan distribusi tenaga listrik untuk umum.

c. Telekomunikasi.

d. Pelayaran.

e. Penerbangan.

f. Air minum.

g. Kereta api umum.

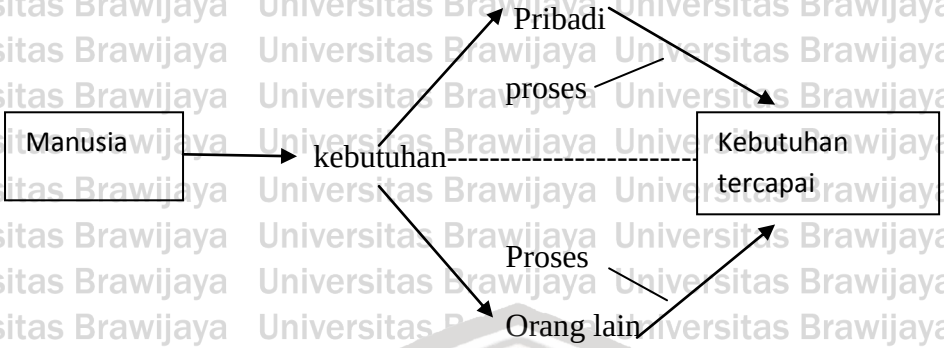
h. Pembangkit tenaga atom.

i. Mass media.

Bidang-bidang usaha tersebut merupakan publik utilityies dalam penyelenggaraanya disediakan oleh bumn yang berkaitan dengan hal-hal tersebut maka penulis mengangkat tentang masalah pelayanan jasa telekomunikasi yang diselenggarakan oleh salah satu bumn terbesar yaitu PT. Telkom, khususnya pelayanan internet yang merupakan salah satu pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah.

6. Pelayanan Sebagai Proses

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



Gambar 2.2

Pelayanan Sebagai Proses

Sumber: Moenir, 2006: 16

Dari gambar diatas 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 kodrat manusia dalam rangka mempertahankan hidupnya sangat memerlukan pelayanan yang baik 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 administrstif yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi.

Dalam praktek kehidupan sehari-hari kebutuhan manusia yang terstruktur seperti gambar tersebut diatas dapat terpenuhi melalui berbagai macam cara. Cara yang terbaik adalah menyesuaikan dengan kondisi orang atau masyarakat itu sendiri dan lingkungan dimana cara itu diterapkan.

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

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

7. Pengertian Kualitas Pelayanan

Kualitas pada dasarnya merupakan kata yang mengandung arti relative karena bersifat abstrak. Kualitas dapat dipergunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau spesifikasinya. Bila persyaratan atau spesifikasinya dapat terpenuhi berarti kualitas sesuatu hal yang dimaksud dapat dikatakan baik, sebaliknya jika persyaratan tidak dapat terpenuhi maka dapat dikatakan tidak baik.

Pelayanan yang berkualitas atau pelayanan prima yang berorientasi pada pelanggan sangat tergantung pada kepuasan pelanggan. Menurut (Lukman dalam Herbani 2007:134), menyebutkan salah satu ukuran keberhasilan menyajikan pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada tingkat kepuasan pelanggan yang dilayani. Hal tersebut artinya menuju kepada pelayanan eksternal, dari perspektif pelanggan, lebih utama atau lebih didahulukan apabila ingin mancapai kinerja pelayanan yang berkualitas.

Sementara itu (Gerson dalam Pasolong, 2008:134) menyatakan pengukuran kualitas internal juga penting. Tetapi semua itu tidak ada artinya jika masyarakat tidak puas dengan pelayanan yang diberikan. Untuk membuat pengukuran kualitas lebih berarti dan sesuai, maka “tanyakan” kepada masyarakat apa yang mereka inginkan, sehingga dapat memuaskan keinginan masyarakat.

Pendapat tersebut dapat diartikan bahwa kedua sudut pandang tentang pelayanan itu penting, karena bagaimanapun pelayanan internal adalah langkah awal dilakukannya suatu pelayanan. Akan tetapi, pelayanan tersebut harus sesuai dengan keinginan masyarakat yang dilayani. Artinya bagaimana upaya untuk memperbaiki kinerja internal harus mengarah pada apa yang diinginkan pelanggan (eksternal).

Adapun dalam definisi strategis dinyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan. Berdasarkan pengertiang kualitas, baik yang konvensional maupun lebih strategis oleh (Gaspersz dalam Lukman, 2000:9-11) mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok:

a. Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan aktraktif yang harus memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk
b. Kualitaas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

8. Kriteria Kualitas Pelayanan Publik

Berkaitan dengan pelayanan Kotler dalam Suparanoto (1997:55) mengemukakan pandangannya mengenai dimensi kualitas pelayanan:

a. Keandalan *(reliability)* yaitu kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan.

b. Daya tanggap *(responsiveness)* yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.

c. Keyakinan *(confidance)* yaitu pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan assuransi.

d. Empati *(empathy)*, meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan.

e. Berwujud *(tangible)*, meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi.

Disamping itu maka dalam rangka peningkatan pelayanan publik dalam memberikan pelayanann publik setidaknya para pelayan publik harus :

a. Mengetahui kebutuhan yang dilayani

b. Menerapkan persyaratan manajemen untuk mendukung penampilan (kinerja).

c. Memantau dan mengukur kinerja.

Untuk itu sebagai perwujudan dari apa yang harus di perhatikan dan dilakukan oleh pelayan publik agar kualitas layanan menjadi baik, maka dalam memberikan layanan publik seharusnya :

a. Mudah dalam pengurusan bagi yang berkepentingan (prosedurnya sederhana).

b. Mendapat pelayanan yang wajar.

c. Mendapat pelayanan uyang sama tanpa pilih kasih.

d. Mendapat perlakuan yang jujur dan terus terang (transparansi).

E. Kepuasan Pelanggan

1. Pengertian Kepuasan Pelanggan

Dalam konteks kepuasan pelanggan umumnya harapan merupakan perkiraan atau keyakinan pelanggan tentang apa yang diterimanya. Menurut Kotler (1997:36) kepuasan pelanggan adalah perasaan kecewa atau senang seseorang yang berasal dari perbandingan antara kesannya terhadap kinerja (hasil) auatu produk dan harapan-harapannya, kepuasan merupakan fungsi antara kesan kinerjaa dan harapan. Faktor paling penting untuk menciptakan kepuasan konsumen adalah kinerja dan kualitas dari layanan yang diberikan oleh organisasi.

Produk jasa berkualitas mempunyai peran penting untuk membentuk kepuasan pelanggan. Semakin berkualitas produk dan jasa yang diberikan, maka kepuasan yang dirasakan oleh pelanggan semakin tinggi. Bila kepuasan pelanggan semakin tinggi, maka dapat menimbulkan keuntungan bagi badan usaha atau organisasi pemberi layanan tersebut. Demikian sebaliknya jika tanpa ada kepuasan, dapat mengakibatkan pelanggan pindah pada produk lain.

Dari pendapat para pakar tersebut dapat disimpulkan bahwa secara umum pengertian kepuasan atau ketidakpuasan pelanggan dilihat dari kesesuaian antara harapan pelanggan dengan persepsi pelayanan yang di terima (kenyataan yang dialami).

2. Faktor Yang Memepengaruhi Kepuasan Pelanggan

Dalam menentukan kepuasan konsumen ada lima faktor yang harus diperhatikan oleh perusahaan (Lupyoadi, 2001) antara lain :

a. Kualitas produk, yaitu pelanggan akan merasa puas bila hasil mereka menunjukkan bahwa produk yang mereka gunakan berkualitas.

b. Kualitas pelayanan atau jasa, yaitu pelanggan akan merasa puas bila mereka mendapatkan pelayanan yang baik atau sesuai dengan yang diharapkan.

c. Emosi, yaitu pelanggan akan merasa bangga dan mendapatkan keyakinan bahwa orang lain akan kagum terhadap dia bila menggunakan produk dengan merek tertentu yang cenderung mempunyai tingkat kepuasan yang lebih tinggi. Kepuasan yang diperoleh bukan karena kualitas dari produk tetapi sosial atau self esteem yang membuat pelanggan merasa puas terhadap merek tertentu.

d. Harga, yaitu produk yang mempunyai kualitas yang sama tetapi menetapkan harga yang relatif murah akan memberikan nilai yang lebih tinggi kepada pelanggan.

e. Biaya, yaitu pelanggan yang tidak perlu mengeluarkan biaya tambahan atau tidak perlu membuang waktu untuk mendapatkan suatu produk atau jasa cenderung puas terhadap produk atau jasa tersebut. (diakses manajemen.blogspot.com/2011/03/faktor-mempengaruhi-kepuasan-konsumen.html pada tanggal 20 Oktober 2012)

Faktor – faktor pendorong kepuasan pelanggan menurut Irawan (2004 : 37), adalah sebagai berikut:

a. Kualitas produk, pelanggan puas kalau setelah membeli dan menggunakan produk tersebut ternyata kualitas produknya baik.
b. Harga, untuk pelanggan yang sensitive, biasanya harga murah adalah sumber kepuasan yang penting karena pelanggan akan mendapatkan value for money yang tinggi.
c. Service quality, kepuasan terhadap kualitas pelayanan biasanya sulit ditiru. Kualitas pelayanan merupakan driver yang mempunyai banyak dimensi, salah satunya yang popular adalah SERVQUAL.
d. Emotional Factor, pelanggan akan merasa puas (bangga) karena adanya emosional value yang diberikan oleh brand dari produk tersebut.
e. Biaya dan kemudahan, pelanggan akan semakin puas apabila relative mudah, nyaman dan efisien dalam mendapatkan produk atau pelayanan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi persepsi dan harapan pelanggan menurut Gaspersz dalam (Nasution, 2005 : 50) adalah sebagai berikut:

a. Kebutuhan dan keinginan yang berkaitan dengan hal-hal yang dirasakan pelanggan ketika ia sedang mencoba melakukan transaksi dengan produsen/pemasok produk (perusahaan). Jika pada saat itu kebutuhan dan keinginannya besar, harapan atau ekspektasi pelanggan akan tinggi, demikian pula sebaliknya.

b. Pengalaman masa lalu ketika mengkonsumsi produk dari perusahaan maupun pesaing-pesaingnya.

c. Pengalaman dari teman-teman, dimana mereka akan menceritakan kualitas produk yang akan dibeli oleh pelanggan itu. Hal ini jelas mempengaruhi persepsi pelanggan terutama pada produk-produk yang dirasakan berisiko tinggi.

d. Komunikasi melalui iklan dan pemasaran juga mempengaruhi persepsi pelanggan. Orang-orang di bagian penjualan dan periklanan seyogianya tidak membuat kampanye yang berlebihan melewati tingkat ekspetasi pelanggan.(diakses manajemen.blogspot.com/2011/03/faktor-mempengaruhi-kepuasan-konsumen.html pada tanggal 20 Oktober 2012)

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. (Lovelock, dalam Arief 2006:174) menyatakan bahwa, “jika pelanggan merasakan pelaksanaan pelayanan lebih baik dari yang diharapkan, mereka akan senang, namun bila pelaksanaan tidak lebih baik dari yang mereka harapkan, mereka tidak merasa puas”.

Kepuasan pelanggan memiliki implikasi yang sangat strategis bagi perusahaan. Bahkan lebih jauh lagi kepuasan pelanggan dapat membantu suatu perusahaan untuk menciptakan keunggulan bersaing yang berkesinambungan. Menurut Tjiptono (2005:350), kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan sesesorang setelah membandingkan kinerja yang telah dia rasakan dibandingkan dengan harapannya. Kepuasan pelanggan merupakan evaluasi dimana alternatif yang dipilih sekurang-kurangnya sama atau melampaui harapan pelanggan, sedangkan ketidakpuasan apabila hasilnya tidak memenuhi harapan.

Kepuasan pelanggan bukan hanya menjadi tugas fungsi pemasaran dalam perusahaan namun menjadi fungsi dalam manajemen strategis yang mencakup semua fungsi dalam perusahaan. Menurut (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 pada kepentingan pelanggan".

Pernyataan – pernyataan diatas menunjukkan adanya interaksi yang kuat antara kepuasan pelanggan dengan kualitas pelayanan. Peningkatan kualitas pelayanan sangat penting bagi perusahaan jasa yaitu PT. Telkom Malang karena akan menarik minat konsumen untuk membeli dan menggunakan barang atau jasa yang ditawarkan, sehingga status konsumen akan berubah menjadi pelanggan.

Salah satu cara untuk mentransformasi konsumen menjadi pelanggan adalah memenuhi kepuasan dan memberikan kualitas pelayanan yang unggul. Kepuasan yang dirasakan oleh pelanggan akan berdampak positif bagi perusahaan

diantaranya akan mendorong loyalitas pelanggan dan reputasi perusahaan akan berdampak positif dimata masyarakat umumnya dan dimata pelanggan khususnya.

Oleh sebab itu adanya hubungan kualitas pelayanaan dan kerpuasan pelanggan sangatlah mempengaruhi bagi PT. Telkom Malang.