

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, DAN PROPOSISI

2.1. Kajian Pustaka

Kajian pustaka merupakan proses mengkaji terhadap berbagai literatur, referensi, serta sumber kepustakaan yang ada dengan menggunakan teori-teori yang relevan yang dapat digunakan untuk menjelaskan tentang variabel yang akan diteliti, sehingga dapat menjadi acuan dasar teori terhadap rumusan masalah yang diajukan serta objek yang akan diteliti.

Teori-teori yang digunakan merupakan teori yang telah teruji kebenarannya, dimana dalam hal ini diperlukan adanya dukungan hasil-hasil penelitian yang telah ada sebelumnya yang berkaitan dengan variabel yang akan diteliti.

2.1.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang digunakan penulis adalah sebagai referensi dalam menambah pengetahuan dan penjelasan pada suatu penyusunan penelitian. Tujuannya adalah untuk memperoleh perbandingan dan gambaran serta hasil penelitian yang dapat mendukung penelitian yang sejenis.

Penelitian terdahulu yang digunakan yaitu mengenai kualitas pelayanan. Berikut ini adalah tabel penelitian terdahulu yang mendukung penelitian penulis :

Tabel 2.1. Penelitian Terdahulu

Komponen	Penulis	
	Enny Winny Harianja, 2015 (Universitas Padjajaran).	Ira Purnama, 2018 (Universitas Pasundan).
Judul Penelitian Terdahulu	Kualitas Pelayanan Jasa Pemberian Informasi Kesehatan Instalasi Rawat Inap Kelas II di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Dr. Pringadi Kota Medan.	Kualitas Pelayanan Pembuatan Paspor Dengan Antrian <i>Online</i> di Kantor Imigrasi Kelas 1 Kota Bandung.
Lokasi Penelitian	Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Dr. Pringadi Kota Medan.	Kantor Imigrasi Kelas 1 Kota Bandung.
Metode Penelitian	Kualitatif	Kualitatif
Teori Penelitian	Dimensi Kualitas Pelayanan dari Tangkilisan, yaitu: Responsivitas (<i>responsiveness</i>), Kesopanan (<i>Courtesy</i>), Akses (<i>Access</i>), Komunikasi (<i>communication</i>).	Dimensi Kualitas Pelayanan dari Zeithaml dalam <i>Problems and Strategies in Service Marketing</i> (1990), yaitu : <i>Tangible, Reliable, Responsiveness, Competence, Courtesy, Credibility, Access, Communication, Understanding the costumer.</i>
Hasil Penelitian	<p>a. Mengukur keberhasilan dari pelayanan jasa pemberian informasi kesehatan RSUD Dr. Pringadi Kota Medan.</p> <p>b. Kualitas pelayanan jasa informasi akandapat berjalan maksimal dengan memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan <i>Standard Operational Procedur (SOP)</i>.</p>	<p>a. Kualitas pelayanan pembuatan paspor dengan antrian <i>online</i> masih ada kendala dalam hal pengaksesan aplikasi dan masih kurangnya pengetahuan masyarakat terhadap teknologi.</p> <p>b. Kualitas pelayanan pembuatan paspor dengan antrian <i>online</i> memiliki kesesuaian dengan teori, yaitu keberhasilan suatu pelayanan dipengaruhi oleh dimensi dari teori tersebut.</p>
Persamaan	a. Topik yang diambil yaitu tentang Kualitas Pelayanan publik.	a. Topik yang diambil yaitu tentang Kualitas Pelayanan publik.

	b. Metode yang digunakan yaitu kualitatif.	b. Metode yang digunakan yaitu kualitatif. c. Lokasi penelitian, yaitu di Kantor Imigrasi Kelas 1 Kota Bandung
Perbedaan	a. Fokus Penelitian, yaitu kualitas pelayanan jasa pemberian informasi kesehatan. b. Teori yang digunakan, yaitu dari Tangkilisan. c. Lokasi Penelitian, yaitu di RSUD. Dr. Pringadi Kota Medan.	a. Fokus Penelitian, yaitu kualitas pelayanan pembuatan Paspor dengan Antrian <i>Online</i> . b. Teori yang digunakan, yaitu dari Zeithaml dalam <i>Problems and Strategies in Service Marketing</i> (1990).

(Sumber : Enny, Ira. Telah diolah kembali oleh penulis)

Dari tabel 2.1 tersebut menjelaskan mengenai perbedaan dan persamaan dari penelitian terdahulu dan penelitian yang dilakukan penulis. Pada penelitian yang dilakukan oleh Enny terhadap “Kualitas Pelayanan Jasa Pemberian Informasi Kesehatan Instalasi Rawat Inap Kelas II di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Dr. Pringadi Kota Medan”, kesimpulannya adalah bahwa pelayanan yang diberikan rumah sakit harus berjalan sesuai dengan *Standard Operational Procedured* yang telah diterapkan oleh rumah sakit. Berdasarkan rasionalitas tersebut, justru masalah yang ditemukan adalah bahwa pelayanan jasa informasi kesehatan belum berjalan dengan maksimal karena pemberi pelayanan (petugas atau perawat rumah sakit) masih ada yang belum menjalankan pelayanan informasi sesuai dengan *Standard Operational Procedured*. Sayangnya dari penelitian tersebut tidak menjelaskan apabila petugas atau perawat rumah sakit tidak memberikan pelayanan jasa informasi sesuai dengan *Standard Operational Procedured* apakah diberikan peringatan, sanksi, atau malah dibiarkan. Hal ini sangat penting mengingat pemberi pelayanan harus sangat paham dan

memberikan pelayanan yang maksimal demi terciptanya suatu pelayanan publik yang berkualitas, jika masalah seperti itu dibiarkan maka akan membuat masyarakat tidak puas terhadap pelayanan sehingga membuat nilai Indeks Kepuasan Masyarakat terhadap rumah sakit tersebut rendah.

Sementara itu, pada penelitian yang dilakukan oleh Ira terhadap “Kualitas Pelayanan Pembuatan Paspor Dengan Antrian *Online* di Kantor Imigrasi Kelas 1 Kota Bandung”, kesimpulannya adalah bahwa kualitas pelayanan pembuatan paspor dengan antrian *online* masih ada kendala dalam pengaksesan aplikasi dan masih kurangnya pengetahuan masyarakat terhadap teknologi terutama pada masyarakat yang masih awam terhadap teknologi. Kesimpulan penelitian tersebut bahwa adanya kesesuaian antara kualitas pelayanan pembuatan paspor *online* dengan teori yang digunakan oleh peneliti. Dari penelitian tersebut, masih ada implikasi penting yang belum dijelaskan yaitu diantaranya :

1. Pelaksanaan pembuatan paspor *online* walaupun sudah melalui aplikasi namun masyarakat tetap harus datang ke kantor imigrasi.
2. Agar bisa menggunakan Aplikasi Pendaftaran Antrian Paspor *Online* (APAPO), pemohon wajib memiliki akun e-mail agar mendapat e-mail balasan berupa *link* verifikasi yang harus di klik oleh pemohon. Dalam beberapa kasus, e-mail dan *link* verifikasi tersebut setelah di klik pemohon terkadang tidak terkirim sehingga menyebabkan proses pendaftaran akun otomatis *pending* atau tertunda.

3. Walaupun bisa mendaftar untuk membuat paspor secara *online*, namun tetap saja kuota antrian terbatas. Jumlah kuota antrian tentunya sangat tergantung pada kebijakan masing-masing kantor imigrasi.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang telah dilakukan, dalam hal ini peneliti sendiri memiliki fokus penelitian yaitu kualitas pelayanan dalam pembuatan paspor berbasis HAM (Hak Asasi Manusia) dimana untuk melihat adanya kesesuaian antara kualitas pelayanan dengan teori dimensi kualitas pelayanan dari Zeithaml et al. (2018:63) yang meliputi *Tangible* (Berwujud), *Reliability* (Kehandalan), *Responsiveness* (Respon atau ketanggapan), *Assurance* (Jaminan), dan *Emphaty* (Empati). Dalam penelitian ini, peneliti akan medeskripsikan bagaimana kualitas pelayanan pembuatan paspor dari berbagai implikasi penting penunjang pelayanan yang tentunya berkaitan dengan unit analisis yaitu pemohon pembuatan paspor kategori prioritas (lansia, balita, penyandang cacat, dan wanita hamil).

2.1.2. Administrasi Publik

Administrasi publik dalam berbagai *textbook* dikonseptualisasikan dengan sebutan *public administration*. Caiden (2018:2) menyebutkan bahwa “Administrasi publik merupakan seluruh kegiatan administrasi untuk segenap urusan publik (*administration for the public affairs*).”

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Caiden bahwa administrasi publik merupakan penyelenggaraan urusan dan kepentingan publik, maka ungkapan tersebut secara operasionalisasinya didominasi oleh birokrasi pemerintahan

(*public bureaucracy*) yang ada di lingkungan eksekutif. Senada dengan hal tersebut, Dimock dan Koenig (2018:3) juga mendefinisikan administrasi publik sebagai kegiatan eksekutif dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan.

Banyak para ahli yang memberikan definisi pada administrasi publik diantaranya adalah :

Menurut Pfiffner dan Presthus (2017:23) bahwa administrasi publik antara lain sebagai berikut :

1. Administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
2. Administrasi publik dapat didefinisikan koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah.
3. Secara global, administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Sedangkan menurut Prajudi Atmosudirdjo (2017:24) bahwa pengertian administrasi publik adalah “Administrasi dari negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.”

Kemudian Marshall E. Dimock et al. (2017:25) mendefinisikan administrasi publik sebagai “Kegiatan pemerintah didalam melaksanakan kekuasaan politiknya.”

Jadi dapat disimpulkan bahwa administrasi publik itu adalah kegiatan mengurus kepentingan masyarakat, penduduk, warga negara, dan rakyat dimana dalam pelayanan dan penyelenggaraannya tergantung pada negara. Adapun orientasi atau fokus perhatian dari administrasi publik adalah bagaimana melakukan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat sangat

penting karena pelayanan merupakan suatu bentuk interaksi antara penyedia layanan dan penerima layanan. Dengan kata lain pemberian pelayanan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat merupakan implikasi dari fungsi aparatur negara sebagai pelayanan masyarakat. Kedudukan aparatur dalam pelayanan akan menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan sebaik-baiknya bagi masyarakat dalam hal kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu dan memberi kepuasan kepada masyarakat.

2.1.3. Administrasi

Kata administrasi berasal dari kata *ad* dan *ministro* (Latin) yang berarti melayani atau menyelenggarakan, kemudian menjadi *administrate* yang artinya dalam bahasa Inggris disebut melayani atau mengabdikan. Menurut bahasa Prancis, administrasi disebut dengan perkataan *administer* yang kemudian terbentuk menjadi kata benda yaitu *administratio* dan *administrativus* yang dalam bahasa Inggris diterjemahkan sebagai *administration*, serta dalam bahasa Indonesia dikenal dengan istilah administrasi. Jadi, secara etimologis administrasi dapat diartikan dalam arti sempit dan dalam arti luas.

Administrasi dalam arti sempit meliputi kegiatan ketatausahaan yang berupa menerima, mencatat atau mengagendakan, mengolah, mengirimkan surat-surat, menyelenggarakan kearsipan dan dokumentasi, menetapkan sistem-sistem kerja, dan sebagainya.

Administrasi dalam arti luas meliputi kegiatan-kegiatan sekelompok manusia, melalui tahapan-tahapan tertentu dan dipimpin secara efektif dan efisien dengan

menggunakan sarana-sarana yang dibutuhkan agar dapat dicapai tujuan yang diinginkan. Ada beberapa definisi mengenai administrasi menurut para ahli, diantaranya yaitu :

Menurut Siagian (2016:2) memberikan pengertian bahwa “Administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”

Sedangkan menurut Heneman (2009:15) menyebutkan bahwa “Administrasi sebagai kegiatan dari sekelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama.”

Pfiffner dan Presthus (2009:19) memberikan definisi administrasi yaitu “Pengkoordinasian dan pengarahan sumber-sumber tenaga manusia dan material untuk mencapai tujuan yang diinginkan.”

Definisi hampir serupa diberikan oleh New Man (2009:19), yaitu bahwa “Administrasi itu adalah pengarahan, kepemimpinan, dan pengendalian dari usaha-usaha sekelompok orang dalam rangka pencapaian tujuan yang umum (pokok).”

Definisi menurut Pfiffner dan Presthus menekankan administrasi kepada kegiatan mengkoordinasikan orang-orang yang bekerja sama, alat-alat dan dana yang dipakainya untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Sedangkan New Man menekankan administrasi bahwa dalam usaha yang telah berkembang, tugas seorang administrator dalam melakukan administrasi itu lebih banyak mencakup koordinasi dan pengawasan (pengendalian).

Dari keempat pendapat menurut para ahli tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa administrasi umumnya dipandang sebagai usaha bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditentukan sebelumnya oleh orang-orang yang terlibat didalamnya.

2.1.4. Publik

Istilah publik berasal dari bahasa Inggris yaitu *public* yang berarti umum, masyarakat, atau Negara. Didalam bahasa Inggris kata publik itu sendiri dipakai berganti-ganti, misalnya :

1. Publik didefinisikan sebagai umum, misalnya *public offering* (penawaran umum), *public service corporation* (perseroan jasa umum), *public utility* (perusahaan umum), dan lain-lain.
2. Publik didefinisikan sebagai masyarakat, misalnya *public relation* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public interest* (kepentingan masyarakat), dan lain-lain.
3. Publik didefinisikan sebagai negara, misalnya *public authorities* (otoritas negara), *public finance* (keuangan negara), *public sector* (sektor negara), dan lain-lain.

Publik dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti orang banyak. Berbeda dengan pengertian massa secara umum, publik tidak berkumpul dalam tempat tertentu, tetapi tersebar. Publik mempunyai tujuan yang lebih terarah, pandangan terhadap masalah, dan menentukan sikap serta menentukan pilihan.

Dalam komunikasi, pengertian publik jauh berbeda dengan massa. Dalam komunikasi, publik diartikan sebagai orang-orang yang datang menonton atau mengunjungi.

Menurut Moore yang dikutip Mukarom dan Laksana (2018:20), bahwa “Publik mempunyai kepentingan berupa kepentingan yang mempersatukan dan

menciptakan kesamaan pandangan dan mengarah pada kebulatan terhadap suatu persoalan.”

Penulis memaknai publik sebagai sekelompok orang yang mengelompokkan dirinya, yang memiliki kepentingan dan juga memiliki masalah. Namun, dalam hal kepentingan maupun masalah tersebut hadir atas dasar pada kepentingan dan juga masalah yang bersifat sama. Sehingga pada pengambilan keputusan atau penyelesaiannya pun diambil atas dasar untuk tujuan bersama.

Jadi arti dari publik itu adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

2.1.5. Manajemen

Secara etimologi, *management* (manajemen) berasal dari kata *manus* (tangan) dan *agere* (melakukan), yang setelah digabung dalam bahasa Inggris menjadi *manage* yang berarti mengurus atau dalam bahasa Latin disebut *managiere* yang berarti melatih.

Manajemen adalah satu proses yang menggerakkan organisasi. Manajemen dan organisasi adalah alat untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Manajemen adalah hal yang sangat penting, karena manajemen dapat memberikan efektivitas pada usaha manusia. Manajemen digunakan dalam suatu organisasi sebagai alat untuk mengatur hingga mencapai tujuan yang diinginkan daripada organisasi tersebut.

Pada suatu lembaga atau instansi pemerintah yang menyangkut penyelenggaraan pelayanan publik, manajemen diperlukan untuk menyusun

rencana, mengimplementasikan rencana, mengoordinasikan, dan menyelesaikan aktivitas-aktivitas pelayanan demi tercapainya tujuan-tujuan pelayanan serta terpenuhinya kepuasan masyarakat.

Ada beberapa definisi tentang manajemen menurut para ahli. Menurut Manullang (2014:1) bahwa manajemen adalah “Seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan, dan pengawasan daripada sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.”

Senada dengan Manullang, G.R Terry (2017:49) mendefinisikan manajemen yaitu “Manajemen adalah suatu proses khusus yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan lainnya.”

Menurut Prajudi (2017:49) “Manajemen merupakan pengendalian dan pemanfaatan dari semua faktor serta sumber daya yang menurut suatu perencanaan, diperlukan untuk mencapai atau menyelesaikan suatu prapta atau tujuan kerja yang tertentu.”

Sementara itu Ordway Tead (1979:43) menyebutkan bahwa “Manajemen adalah proses dan perangkat yang mengarahkan serta membimbing kegiatan-kegiatan suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.”

Jadi dari beberapa definisi tersebut, bahwa secara singkat manajemen dapat dikatakan sebagai persoalan mencapai sesuatu tujuan-tujuan tertentu dengan suatu kelompok orang-orang. Selain itu manajemen juga dapat dikatakan sebagai proses

kegiatan menggerakkan sekelompok orang dan menggerakkan segala fasilitas yang tersedia untuk mencapai tujuan tertentu.

2.1.6. Organisasi

Siagian (2016:6) mengartikan organisasi sebagai bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang terdapat atasan dan bawahan.

Definisi tersebut menunjukkan bahwa organisasi itu sebagai wadah dimana kegiatan-kegiatan administrasi dijalankan, serta organisasi juga sebagai rangkaian hierarki dan interaksi antara orang-orang dalam suatu ikatan formal. Sebagai suatu wadah, organisasi relatif bersifat statis. Sedangkan sebagai suatu rangkaian hierarki dan interaksi manusia, organisasi merupakan suatu proses dan dengan demikian bersifat dinamis. Berikut ini ada beberapa definisi mengenai organisasi dari para ahli, diantaranya :

Menurut Mooney (2017:51) menyebutkan bahwa “Organisasi adalah sebagai bentuk setiap perserikatan orang-orang untuk mencapai suatu tujuan bersama.”

Definisi yang senada dikemukakan oleh Gaus (1979:13), yaitu bahwa “Organisasi adalah tata hubungan antara orang-orang untuk dapat memungkinkan tercapainya tujuan bersama dengan adanya pembagian tugas dan tanggung jawab.”

Begitu pula Malinowski (2009:22) mendefinisikan organisasi sebagai “Suatu kelompok orang yang bersatu dalam tugas-tugas atau tugas umum, terikat pada lingkungan tertentu, menggunakan alat teknologi dan patuh pada peraturan.”

Walaupun Malinowski tidak menyebutkan untuk apa berorganisasi, tetapi dapat disimpulkan bahwa kelompok orang yang bekerja sama itu adalah untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Sementara itu Leonard D. White (1979:13) mengemukakan organisasi kedalam dua pengertian, yaitu :

1. Organisasi adalah pola hubungan yang ditetapkan secara formil oleh hukum dan oleh *top* manajemen (organisasi formil).
2. Organisasi adalah sejumlah tata hubungan kerja (*work relationship*) yang terjelma dari hubungan kerja sama antar sejumlah orang dalam sesuatu jangka waktu yang panjang (organisasi formil).

Dari beberapa definisi yang dikemukakan beberapa ahli tersebut, secara umum dan elementer dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur daripada organisasi adalah adanya dua orang atau lebih, adanya maksud untuk kerja sama, adanya peraturan hubungan, dan adanya tujuan yang telah ditentukan. Kemudian definisi organisasi jika lebih mendekati pada praktek organisasi sehari-hari yaitu organisasi adalah wadah serta proses kerja sama sejumlah manusia yang terikat dalam hubungan formil dalam rangkaian hierarki untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

2.1.7. Konsep Pelayanan dan Pelayanan Publik

Berikut ini merupakan konsep dari pelayanan dan pelayanan publik :

A. Pengertian Pelayanan

Konsep atau terminologi pelayanan berasal dari kata *service*. Berkaitan dengan pelayanan, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pelayanan diartikan sebagai

usaha melayani kebutuhan orang lain. Pelayanan pada dasarnya adalah kegiatan yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen (*costumer* atau yang dilayani), yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki. Hal tersebut sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Norman (2006:8), yakni sebagai berikut :

1. Pelayanan bersifat tidak dapat diraba, pelayanan sangat berlawanan sifatnya dengan barang jadi.
2. Pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindakan sosial.
3. Produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umumnya kejadiannya bersamaan dan terjadi di tempat yang sama.

Karakteristik di atas dapat menjadi dasar bagaimana memberikan pelayanan yang terbaik. Pengertian lainnya juga disampaikan oleh Daviddow dan Utal (2006:9) bahwa “Pelayanan merupakan usaha apa saja mempertinggi kepuasan pelanggan (*whatever enhances costumer satisfaction*).”

Konsep pelayanan menurut Lovelock dan Wright. (2018:35), dimaknai sebagai berikut :

“Pelayanan merupakan aktivitas yang ditawarkan kepada pihak lain. Pelayanan bersifat *intangibile*, artinya pelayanan tidak dapat dilihat, diium, didengar, atau diraba sebelum dibeli dan dikonsumsi. Dengan demikian pelayanan tidak dapat dimiliki oleh pihak yang menerima. Pelayanan merupakan aktivitas ekonomi yang menghasilkan nilai dan memberi keuntungan kepada pelanggan.”

Pendapat lain tentang pelayanan secara sederhana diberikan oleh Ivancevich, et al. (2014:2) bahwa “Pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan.”

Berdasarkan beberapa pendapat mengenai pelayanan dari para ahli, dapat dimaknai bahwa pelayanan tidak dapat dilihat, dirasa, diraba, didengar, atau

dicium sebelum pelayanan yang diberikan dapat digunakan oleh pengguna. Selain itu, pelayanan juga melibatkan upaya manusia atau peralatan lain yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan.

B. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik pada hakekatnya adalah pemberian layanan kepada masyarakat yang merupakan kewajiban aparatur negara sebagai abdi masyarakat. ada beberapa pendapat menurut para ahli mengenai pelayanan publik, diantaranya adalah :

Sinambela et al. (2018:39) mendefinisikan pelayanan publik sebagai “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.”

Kurniawan (2018:39) mendefinisikan bahwa “Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.”

Konsep pelayanan publik di Indonesia dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Bab I, Pasal 1, ayat 1 tentang Pelayanan Publik yaitu bahwa :

“Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan /

atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.”

Selanjutnya, menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 bahwa “Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Kemudian daripada itu, menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Bab I, Pasal 1, ayat 2 tentang Pelayanan Publik bahwa yang dimaksud penyelenggara pelayanan publik adalah “Setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.”

Dari beberapa definisi mengenai pelayanan publik, dalam konteks pemerintah daerah, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan / atau organisasi lain yang mempunyai aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberi kepuasan kepada penerima pelayanan.

Ada tiga unsur penting dalam pelayanan publik yaitu organisasi pemberi (penyelenggara) pelayanan yaitu Pemerintah atau Pemerintah Daerah, kemudian penerima layanan (pelanggan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan, dan terakhir adalah kepuasan yang diberikan dan / atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan).

Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, kebutuhan tersebut menyangkut berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pelanggan, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan yang terkandung didalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 23 Tahun 2003 yaitu sebagai berikut :

1. Transparansi

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

2. Akuntabilitas

Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Kondisional

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

4. Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

5. Kesamaan Hak

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, *gender*, dan status ekonomi.

6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 juga membedakan jenis pelayanan menjadi empat kelompok. Adapun empat kelompok tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kelompok Pelayanan Administratif

Pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik. Misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau pengurusan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), akte pernikahan, akte kelahiran, akte kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), paspor, sertifikat kepemilikan atau penguasaan tanah, dan sebagainya.

2. Kelompok Pelayanan Barang

Pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang dibutuhkan oleh publik. Misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan sebagainya.

3. Kelompok Pelayanan Jasa

Pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik. Misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dan sebagainya.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip, standar, pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita, serta tingkat kepuasan masyarakat.

C. Prinsip Pelayanan Publik

Didalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut :

1. Kesederhanaan

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

2. Kejelasan

Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal :

- a. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.
- b. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan atau sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- c. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

3. Kepastian Waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

4. Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.

5. Keamanan

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

6. Tanggung Jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

7. Kelengkapan Sarana dan Prasarana

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

8. Kemudahan Akses

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

9. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan

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

10. Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain.

Berbeda dengan prinsip diatas, *The Charter of Fundamental Right of The European Union* menyatakan prinsip-prinsip pelayanan publik adalah sebagai berikut :

1. Memperoleh penanganan urusan-urusannya secara tidak memihak, adil, dan dalam waktu yang wajar.
2. Hak untuk didengar sebelum tindakan individual apapun yang akan merugikan dirinya diputuskan.
3. Hak atas akses untuk memperoleh berkas milik pribadi dengan tetap menghormati kepentingannya yang sah atas kerahasiaan dan atas kerahasiaan profesionalitasnya.
4. Kewajiban pihak administrasi negara untuk memberikan alasan-alasan yang mendasari keputusannya.
5. Memperoleh ganti rugi yang ditimbulkan oleh lembaga atau aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya.

D. Asas Pelayanan Publik

Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 adalah sebagai berikut :

1. **Transparansi**, yaitu bersifat terbuka dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. **Akuntabilitas**, yaitu dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. **Kondisional**, yaitu sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
4. **Partisipatif**, yaitu mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan publik.
5. **Kesamaan hak**, yaitu tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
6. **Keseimbangan hak dan kewajiban**, yaitu pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Sedangkan menurut Pasal 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan :

1. **Kepentingan umum.**
2. **Kepastian hukum.**
3. **Kesamaan hak.**

4. Keseimbangan hak dan kewajiban.
5. Keprofesionalan.
6. Partisipatif.
7. Persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif.
8. Keterbukaan.
9. Akuntabilitas.
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan.
11. Ketepatan waktu
12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

E. Mekanisme Pelayanan Publik

Salah satu fungsi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam pelaksanaan pelayanan publik, pemerintah pusat tidak dapat melayani secara keseluruhan pemenuhan pelayanan sehingga dalam hal ini perlu adanya pendistribusian ke daerah. Dengan demikian, mekanisme agar penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilakukan secara merata, maka sistem desentralisasi menjadi hal yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi ini merupakan bentuk penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah membuka peluang terjadinya penyelenggaraan layanan dengan jalur birokrasi

yang lebih ringkas dalam peningkatan pelayanan publik. Berdasarkan desentralisasi pelayanan publik, telah terjadi pembagian wewenang untuk merencanakan, memutuskan, dan atau mengelola fungsi publik dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Oleh karena itu sebagaimana yang tertulis dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 13 dan 14, berkaitan dengan mekanisme dalam pelayanan publik bahwa pemerintah daerah mempunyai fungsi sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
2. Penyediaan sarana dan prasarana umum.
3. Penanganan bidang kesehatan.
4. Penyelenggaraan pendidikan.
5. Penanggulangan masalah sosial.
6. Pelayanan bidang ketenagakerjaan.
7. Memfasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah.
8. Pelayanan pertanahan.
9. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil.
10. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
11. Pelayanan administrasi penanaman modal.
12. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.

Pada hakikatnya penyelenggaraan pelayanan publik merupakan amanat yang diberikan rakyat kepada penyelenggara negara untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Peningkatan kesejahteraan ini seharusnya dilakukan dengan mekanisme yang berjalan baik tanpa adanya KKN (Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme), dan

memprioritaskan pelayanan-pelayanan dasar bagi masyarakat. Namun dalam kenyataannya, sebagian masyarakat memahami bahwa pelayanan publik sebagai pemberian pemerintah bukan sebagai hak. Dengan pemahaman tersebut, masyarakat akan menyerahkan sepenuhnya pengelolaan pelayanan publik kepada pemerintahan dan masyarakat merasa tidak memiliki hak mencampuri pengelolaan pelayanan publik. Padahal baik dari mulai mekanisme hingga pada praktek pelayanan seharusnya ditujukan untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to full*) hak-hak dasar manusia.

F. Standar Pelayanan Publik

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 bahwa standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi :

1. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

2. Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

3. Biaya Pelayanan

Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

4. Produk Pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

5. Sarana dan Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

6. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

G. Pelayanan Bagi Penyandang Cacat, Lanjut Usia, Wanita Hamil, dan Balita

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 juga mengatur bahwa penyelenggara pelayanan publik wajib mengupayakan tersedianya sarana dan prasarana yang diperlukan serta memberikan akses khusus berupa kemudahan pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil, dan balita.

H. Tingkat Kepuasan Masyarakat

Kepuasan didalam buku Lembaga Administrasi Negara (2009:29) didefinisikan sebagai tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja (hasil) yang dirasakan dengan harapannya. Ukuran keberhasilan

penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Oleh karena itu, maka tingkat kepuasan adalah perbedaan antara kinerja yang dirasakan dengan harapan.

Kepuasan penerima pelayanan dicapai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan. Dalam kaitannya dengan tingkat kepuasan masyarakat, Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 mengamanatkan agar setiap penyelenggara pelayanan secara berkala melakukan survei indeks kepuasan masyarakat.

Dengan demikian apabila dikaitkan dengan pelanggan, maka pelanggan dapat merasakan hal-hal sebagai berikut :

1. Apabila kinerjanya dibawah harapan, pelanggan akan merasa kecewa.
2. Apabila kinerjanya sesuai harapan, pelanggan akan merasa puas.
3. Apabila kinerjanya melebihi harapan, pelanggan akan sangat puas.

2.1.8. Konsep Kualitas, dan Kualitas Pelayanan

Tujuan dari penyelenggaraan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan tersebut, perlu adanya kualitas dari penyelenggaraan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat. Berikut ini beberapa pengertian dari kualitas, dan kualitas pelayanan diantaranya adalah :

A. Pengertian Kualitas

Kualitas memiliki banyak pengertian, seperti menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kualitas berarti tingkat baik buruknya sesuatu, dan derajat atau taraf

(kepandaian, kecakapan, dsb); atau mutu. Sedangkan menurut Tjiptono (2018:54)

bahwa kualitas adalah :

1. Kesesuaian dengan persyaratan.
2. Kecocokan untuk pemakaian.
3. Perbaikan berkelanjutan.
4. Bebas dari kerusakan atau cacat.
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat.
6. Melakukan segala sesuatu secara benar.
7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Sinambela et al. (2016:6) menyebutkan bahwa kualitas memiliki arti yang konvensional dan arti strategis. Dalam arti yang konvensional, kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk seperti kinerja (*performance*), keandalan (*reliability*), mudah dalam penggunaan (*easy of use*), estetika (*esthetics*), dan sebagainya. Sedangkan dalam arti strategis, bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi kegiatan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of costumers*).

Gasperz (2016:7) mengungkapkan bahwa kualitas memiliki sejumlah pokok pengertian yaitu :

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

Sementara itu Groetsh dan Davis (2018:49) mengemukakan bahwa “Kualitas merupakan kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.”

Dari beberapa defisini mengenai kualitas yang dikemukakan oleh para ahli, dapat disimpulkan bahwa kualitas merupakan mutu untuk menghasilkan produk,

jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang berkualitas dalam rangka memenuhi harapan pelanggan atau berpengaruh untuk memuaskan kebutuhan.

B. Pengertian Kualitas Pelayanan

Dari definisi kualitas dan pelayanan, selanjutnya adalah definisi dari kualitas pelayanan. Konsep kualitas pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen (*consumer behavior*), yaitu suatu perilaku yang dimainkan oleh konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkan dapat memuaskan kebutuhan mereka.

Crosby et al. (2018 :126) mendefinisikan kualitas pelayanan sebagai “Penyesuaian terhadap perincian-perincian, dimana kualitas ini dipandang sebagai derajat keunggulan yang ingin dicapai.”

Menurut Ibrahim (2018:55) bahwa “Kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.”

Sampara (2018:49) mengemukakan bahwa kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam memberikan pelayanan. Sedangkan menurut Groetsh dan Davis (2018:49), bahwa kualitas pelayanan merupakan kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi harapan. Selain itu, kualitas pelayanan juga diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan atau kebutuhan

pelanggan, dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan.

Selanjutnya Mulyadi, et al. (2018:43) menyebutkan bahwa penetapan kualitas pelayanan dielaborasi dalam tiga sudut pandang, yaitu :

1. Pengaruh kebijakan pemerintah yang melaksanakan mandat dari masyarakat untuk melayani (amanah).
2. Kualitas yang ditetapkan
3. Penilaian terhadap birokrasi yang melakukan pelayanan.

Sementara itu, Tjiptono (2018:55) mengemukakan bahwa terdapat ciri-ciri untuk menentukan suatu pelayanan berkualitas yaitu :

1. Ketepatan waktu pelayanan.
2. Akurasi pelayanan.
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan.
5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan.
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya.

Secara substansial, kualitas pelayanan didefinisikan sebagai bentuk sikap yang diperoleh dengan cara membandingkan persepsi pelanggan atas layanan yang diharapkan dengan layanan yang secara nyata diterima. Jika kenyataan lebih besar dari yang diharapkan, maka layanan dapat dikatakan bermutu. Sedangkan jika kenyataan kurang dari yang diharapkan, maka pelayanan tidak bermutu, dan jika kenyataan sama dengan harapan maka pelayanan tersebut baik namun tidak memuaskan.

Dengan demikian, kualitas pelayanan dapat didefinisikan sebagai seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dengan harapan para pelanggan atas pelayanan yang mereka terima. Untuk dapat menilai sejauh mana mutu pelayanan publik yang diberikan aparatur pemerintah, berikut ini adalah tolak ukur atau dimensi

kualitas pelayanan, faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan, dan ukuran-ukuran kualitas pelayanan yaitu :

C. Dimensi Kualitas Pelayanan

Menurut Zeithaml et al. (2018:63) bahwa kualitas pelayanan dapat diukur dari lima dimensi, yaitu :

1. *Tangible* (Berwujud), yaitu kemampuan memberikan pelayanan dalam penyediaan fasilitas fisik dan kelengkapan serta penampilan pribadi.
2. *Reliability* (Kehandalan), yaitu kemampuan memberikan pelayanan sesuai yang diinginkan secara tepat.
3. *Responsiveness* (Respon atau ketanggapan), yaitu kemampuan memberikan pelayanan dari segi rasa tanggung jawab untuk membantu pelanggan mendapat pelayanan yang tepat.
4. *Assurance* (Jaminan), yaitu kemampuan memberikan pelayanan dari segi kemampuannya untuk meyakinkan.
5. *Empathy* (Empati), yaitu kemampuan memberikan pelayanan dari segi perhatian kepada pelanggan.

D. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan

Menurut Hardiyansyah (2018:82) terdapat beberapa faktor dominan yang mempengaruhi suatu kualitas pelayanan publik. Faktor-faktor dominan tersebut adalah :

1. Motivasi kerja birokrasi dan aparatur.
2. Kemampuan aparatur.
3. Pengawasan atau kontrol sosial.
4. Perilaku birokrasi atau aparatur.
5. Komunikasi, disposisi, dan struktur birokrasi serta iklim komunikasi organisasi dan aliran informasi.
6. Restrukturisasi organisasi.

Selain itu, menurut Tilaar (2018:77) bahwa ada beberapa faktor yang perlu diperhatikan dan dapat mempengaruhi pelayanan dalam peningkatan pelayanan publik, diantaranya adalah :

1. Dedikasi dan disiplin, yaitu bentuk rasa pengabdian terhadap tugas dan pekerjaan untuk memberikan sebuah pelayanan bermutu.
2. Jujur, yaitu jujur terhadap apa yang kita perbuat sehingga menghasilkan sikap yang profesionalisme. Sikap profesionalisme tersebut ditandai apabila seseorang mengetahui kapan dia berdiri sendiri dan kapan dia harus bekerjasama.
3. Inovatif, yaitu bersikap selalu ingin mencari sesuatu yang baru dan dapat menemukan fungsi baru dari suatu penemuannya tersebut.
4. Tekun, yaitu seseorang yang memfokuskan perhatian pada tugas dan pekerjaan yang telah diserahkan atau sedang dikerjakan orang tersebut.
5. Ulet, yaitu seseorang yang terus menerus melaksanakan tugasnya secara fokus sesuai dengan jadwal tanpa mencari jalan pintas dan merusak disiplin.
6. Sumber daya manusia, yaitu aset yang dimiliki oleh instansi atau organisasi swasta maupun pemerintah karena dapat memberikan dampak yang sangat signifikan terhadap perkembangan atau pelayanan suatu organisasi.
7. Kepemimpinan, merupakan salah satu kunci dalam menentukan terciptanya efisiensi dan efektifitas kerja. Seorang pemimpin harus melakukan kegiatan dalam hal membimbing, mengarahkan perilaku bawahannya pada suatu tujuan tertentu.

2.1.9. Hak Asasi Manusia

Istilah Hak Asasi Manusia biasa digunakan untuk mengartikan *Human Rights* atau istilah lain yaitu *Fundamental Rights* atau *Basic Rights*. Secara etimologis, Hak Asasi Manusia (HAM) terbentuk da 3 (tiga) kata, yaitu hak, asasi, dan manusia. Kata hak dan asasi beral dari bahasa Arab, sedangkan kata manusia berasal dari bahasa Indonesia.

Kata hak berasal dari akar kata *haqqa, yahiqqu, haqqaan* yang berarti benar, nyata, pasti, tetap, dan wajib. Dalam hal ini hak dapat diartikan sebagai kewenangan atau kewajiban untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Sedangkan kata asasi berasal dari akar kata *assa, yaussu, asasaan* yang berarti asal, asas, pangkal, dasar dari segala sesuatu. Dalam hal ini asasi dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang bersifat mendasar yang selalu melekat pada

obyeknya. Manusia dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai makhluk yang berakal budi.

Menurut Soetandyo Wignjosoebroto (2015:2), Hak Asasi Manusia merupakan hak-hak mendasar (fundamental) yang diakui secara *universal* sebagai hak-hak yang melekat pada manusia karena hakikat dan kodratnya sebagai manusia. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa Hak Asasi Manusia disebut *universal* karena hak tersebut dinyatakan sebagai bagian dari kemanusiaan setiap sosok manusia. Selain itu Hak Asasi Manusia juga dikatakan sebagai hak-hak yang melekat, artinya bahwa hak dimiliki manusia semata-mata karena keberadaannya sebagai manusia bukan karena pemberian dari mana pun. Sifat Hak Asasi Manusia yang melekat inilah yang membuat suatu hak tidak dapat dirampas atau dicabut.

Sementara itu Muladi (2015:2) menyatakan bahwa Hak Asasi Manusia adalah hak yang melekat secara alamiah (*inherent*) pada diri manusia sejak manusia lahir, dan tanpa hak tersebut manusia tidak dapat tumbuh dan berkembang sebagai manusia yang utuh. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa HAM itu penting untuk mengembangkan bakat-bakat dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan manusia.

Pengertian Hak Asasi Manusia juga terdapat pada Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Pasal 1 ayat 1 tentang Hak Asasi Manusia yang menyebutkan bahwa Hak Asasi Manusia sebagai perangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan Anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara

hukum, pemerintahan, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Dari berbagai pengertian Hak Asasi Manusia (HAM) yang beragam, namun semua pengertian tentang Hak Asasi Manusia merujuk pada hak-hak dasar yang secara kodrat melekat pada manusia, bersifat *universal*, yang harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, serta tidak boleh dirampas oleh orang lain. Berikut ini beberapa sifat dasar yang melandasi pengertian Hak Asasi Manusia, yaitu :

1. *Inherent* (melekat pada manusia).

Hak Asasi Manusia dimiliki manusia karena martabatnya sebagai manusia. Hak Asasi Manusia tidak diberi, tidak bisa dibeli, tidak diwariskan dan tidak diperoleh dengan cara apa pun.

2. *Universal*.

Hak Asasi Manusia berlaku untuk semua orang diseluruh dunia, karena Hak Asasi Manusia merupakan prinsip-prinsip yang diterima secara umum tanpa dipengaruhi oleh ras, jenis kelamin, agama, etnis, dan pandangan politik serta pandangan lain, asal-usul sosial atau kebangsaan.

3. *Inalienable* (tidak dapat diingkari).

Artinya bahwa Hak Asasi Manusia adalah hak yang tidak dapat diingkari sebagai hak yang dimiliki oleh semua manusia.

4. *Indivisible* (tidak dapat dibagi).

Hak Asasi Manusia didasarkan pada prinsip penghormatan terhadap martabat manusia. Untuk hidup bermartabat, semua orang berhak atas kebebasan, keamanan, dan standar kehidupan yang layak pada waktu

yang bersamaan. Hal ini menunjukkan bahwa hak-hak tersebut saling berkaitan satu sama lain dan tidak dapat dibagi.

5. *Interdependent* (saling tergantung).

Bahwa pemenuhan hak yang satu akan sangat tergantung dengan pemenuhan hak yang lainnya. Bahwa hak-hak tersebut harus dilindungi, dihormati, dan dipertahankan. Bahwa hak-hak tersebut tidak boleh dikurangi atau dirampas oleh siapa pun.

Jadi dengan adanya Hak Asasi Manusia dapat memberikan jaminan baik secara moral maupun secara hukum bahwa setiap manusia bebas dari segala bentuk penindasan, perampasan, penganiayaan, atau perlakuan lainnya yang dapat menyebabkan manusia tidak bisa hidup layak.

A. Perkembangan Pemikiran Hak Asasi Manusia

Karel Vasak seorang ahli hukum Perancis telah membuat kategori atau generasi- generasi hak yang berbeda berdasarkan prioritas pada satu kurun waktu tertentu. Kategori atau generasi tersebut berdasarkan slogan Revolusi Perancis yang terkenal yaitu “Kebebasan, Persamaan, dan Persaudaraan”. Generasi- generasi hak tersebut adalah sebagai berikut :

1. Generasi Pertama Hak Asasi Manusia

Hak-hak pada generasi pertama sering dirujuk untuk mewakili hak-hak sipil dan politik, yaitu hak-hak asasi manusia yang klasik. Hak-hak ini berfungsi untuk melindungi kehidupan pribadi manusia atau menghormati otonomi setiap orang atas dirinya sendiri yaitu seperti hak hidup, keutuhan

jasmani, hak bebas bergerak, kebebasan berpikir, kebebasan beragama, dan lain-lain. Pada hak generasi pertama ini menjamin kebebasan dimana setiap individu berhak menentukan dirinya sendiri, ini berarti tidak adanya intervensi oleh pihak luar (baik negara maupun kekuatan-kekuatan sosial lainnya).

2. Generasi Kedua Hak Asasi Manusia

Hak-hak generasi kedua ini merupakan bentuk tuntutan akan persamaan sosial, dengan kata lain merupakan tuntutan agar negara menyediakan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar setiap orang mulai dari makanan hingga kesehatan. Untuk memenuhi hak tersebut, negara diwajibkan menyusun dan menjalankan program-program bagi pemenuhan hak seperti membuat kebijakan ekonomi yang dapat membuka lapangan kerja, membuat hak atas jaminan sosial, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, dan lain-lain.

3. Generasi Ketiga Hak Asasi Manusia

Hak-hak generasi ketiga meliputi hak solidaritas atau hak bersama yang muncul dari tuntutan negara berkembang karena menginginkan terciptanya suatu tatanan ekonomi dan hukum internasional yang kondusif bagi terjaminnya hak atas pembangunan, hak atas perdamaian, hak atas sumber daya alam sendiri, hak atas lingkungan hidup yang baik, dan hak atas warisan budaya sendiri.

B. Teori Hak Asasi Manusia

Secara normatif, gagasan Hak Asasi Manusia bersumber dari semua tradisi agama dan sistem moral, namun secara historis sumber filosofis yang paling berpengaruh pada gagasan Hak Asasi Manusia adalah teori hak kodrati (*natural right theory*) yang dikembangkan oleh pemikir di Eropa seperti Thomas Aquinas, John Locke, Thomas Paine, dan Jean Jacques Rousseau.

Ide dasar hukum kodrat adalah bahwa posisi masing-masing manusia dalam kehidupan ditentukan oleh Tuhan, semua manusia apapun statusnya tunduk pada otoritas Tuhan. Secara prinsip, teori hak kodrati ini meyakini bahwa semua individu dikaruniai oleh alam hak-hak yang melekat pada dirinya. Dengan kata lain Hak Asasi Manusia tidak memerlukan pengakuan, baik dari pemerintah maupun suatu sistem hukum karena Hak Asasi Manusia bersifat universal seperti hak untuk hidup, hak atas kebebasan, serta hak atas harta kekayaan.

Teori hak kodrati ini kemudian diterjemahkan dalam berbagai “Bill of Rights”, seperti dalam Parlemen Inggris (1689), Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat (1776), Deklarasi Hak-Hak Manusia dan Warga Negara Perancis (1789), UDHR (Universal Declaration of Human Rights) tahun 1948 dan berbagai instrumen Hak Asasi Manusia yang dihasilkan di benua Eropa dan Amerika sangat diwarnai oleh teori hak kodrati.

Namun teori positivisme menolak dengan tegas pandangan dari teori kodrati, dengan alasan karena menganggap bahwa teori hak kodrati ini bersumber tidak jelas. Dalam konteks Hak Asasi Manusia, teori positivisme lebih menekankan pada aturan tertulis mengenai Hak Asasi Manusia sehingga tindakan yang tidak

sesuai dengan aturan adalah pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia. Keunggulan teori positivisme tersebut adalah bahwa individu dapat membela dan memperjuangkan hak-haknya dengan menunjuk pada aturan-aturan tersebut.

Merumuskan kesepakatan demi mewujudkan Hak Asasi Manusia itu tidaklah mudah, berbagai benturan ideologis pun muncul antara konsep klasik Hak Asasi Manusia di barat (negara-negara penganut demokrasi liberal) dengan konsep Hak Asasi Manusia di timur (negara-negara sosialis). Konsep negara barat memiliki gagasan Hak Asasi Manusia berdasar teori kodrati yang universal, sedangkan negara timur memunculkan teori relativisme budaya (*cultural relativist theory*) yang berpandangan bahwa Hak Asasi Manusia harus diletakkan dalam konteks budaya tertentu, karena Hak Asasi Manusia harus dipahami dan dilihat dari perspektif budaya suatu masyarakat atau negara.

Perbedaan paham universalisme dengan paham relativisme budaya menimbulkan perdebatan panjang, khususnya yang berkaitan dengan penerapan Hak Asasi Manusia pada skala nasional. Satu sisi universalisme menyatakan bahwa akan semakin banyak budaya tradisional yang berkembang kemudian memiliki sistem hukum dan hak yang sama dengan budaya barat, namun disisi yang lain relativisme budaya menyatakan bahwa suatu budaya tradisional tidak dapat diubah.

Perdebatan tersebut sebenarnya dapat diatasi hanya dengan melihat Hak Asasi Manusia dari esensi dan aktualisasinya, yang dapat diawali dengan melihat pengertian Hak Asasi Manusia. Secara umum bahwa Hak Asasi Manusia merupakan hak yang melekat pada diri manusia, dan tanpa hak tersebut kita tidak

dapat hidup sebagai manusia karena Hak Asasi Manusia merupakan karunia Tuhan dan bukan merupakan pemberian orang atau penguasa, maka orang atau penguasa tersebut tidak berhak untuk merampas atau mencabut Hak Asasi Manusia seseorang. Selain itu Hak Asasi Manusia juga mengatasi batas-batas geografis, perbedaan ras, jenis kelamin, agama, bahasa atau budaya yang melekat pada diri seseorang.

Bila esensi Hak Asasi Manusia bersifat universal, maka artinya aktualisasinya atau pelaksanaannya dapat disesuaikan dengan situasi dan kondisi lingkungan yang bersifat lokal. Oleh karena itu, pandangan yang menyatakan Hak Asasi Manusia berasal dari budaya barat sehingga bertentangan dengan budaya timur itu adalah keliru karena dengan menghadapi kedua hal tersebut kemudian mempertentangkannya adalah tidak sesuai dengan sifat melekat yang ada pada manusia.

C. Perkembangan Hak Asasi Manusia di Indonesia

Hak Asasi Manusia secara tersirat sesungguhnya sudah menjadi pemikiran bagi beberapa tokoh yang memperjuangkan harkat dan martabat manusia di negeri ini, salah satunya seperti bukti surat R.A. Kartini yang berjudul “Habis Gelap Terbitlah Terang”. Berawal dari perjuangan harkat dan martabat manusia tersebut yang menjadi perdebatan dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia ketika menyusun konstitusi (UUD 1945), bahwa perlu tidaknya hak-hak warga negara dicantumkan dalam UUD tersebut

merupakan tonggak penting dalam perkembangan Hak Asasi Manusia selanjutnya di Indonesia.

Benturan pemikiran pun terjadi yaitu tentang negara dan posisi negara terhadap Hak Asasi Manusia. Beberapa tokoh memiliki pendapat yang berbeda-beda yang menghasilkan pro dan kontra dalam merumuskan Hak Asasi Manusia tersebut, yaitu diantaranya sebagai berikut :

Soekarno menolak percantuman adanya tentang hak tersebut didalam UUD dengan alasan bahwa Hak Asasi Manusia adalah kelanjutan jalan pikiran individualisme yang berdampak negatif bagi kepentingan bersama. Dengan demikian, Soekarno lebih menginginkan negara yang akan didirikan adalah negara yang didasarkan atas asas kekeluargaan atau gotong royong, sehingga hak warga negara tidak perlu lagi dijamin dalam konstitusi.

Senada dengan pendapat Soekarno, Soepomo pun menolak dicantumkannya hak warga negara dalam pasal UUD berdasarkan pandangan mengenai ide negara integralistik yang menurutnya cocok dengan sifat dan corak masyarakat Indonesia. Menurut faham integralistik yang tidak memisahkan negara dengan masyarakatnya, maka negara harus bersatu dengan seluruh rakyatnya dan mengatasi seluruh golongan. Dalam konteks tersebut, maka yang relevan adalah kewajiban asasi kepada negara.

Berbeda dengan pendapat Soekarno maupun Soepomo, Mohammad Yamin dan Mohammad Hatta justru menginginkan adanya pengakuan akan Hak Asasi Manusia tersebut. Mohammad Hatta menginginkan agar demokrasi terhadap Hak Asasi Manusia tidak didasarkan pada individualisme melainkan sosialisme yang

dirasa lebih mampu menjamin keadilan sosial agar individu mampu menikmati hak-haknya. Mohammad Hatta juga menghendaki adanya ketentuan dalam UUD yang mengatur tentang hak warga negara, seperti hak untuk mengemukakan pendapat, hak untuk berkumpul, bersidang, menyurat, dan sebagainya. Begitu pula dengan Mohammad Yamin ikut menghendaki agar UUD mencantumkan kemerdekaan yang seluas-luasnya dari warga negara. Menurut Mohammad Yamin juga aturan dasar itu tidak berhubungan dengan liberalisme, melainkan suatu keharusan untuk melindungi kemerdekaan yang harus diakui oleh UUD.

Perdebatan tersebut diakhiri dengan suatu kompromi bahwa pendapat dari Mohammad Hatta dan Mohammad Yamin diterima dan secara terbatas hak-hak tersebut dicantumkan dalam UUD 1945. Keterbatasan disini mengandung arti bahwa hak-hak tersebut akan diatur lebih lanjut dalam UU, tapi juga secara konseptual istilah yang digunakan adalah “Hak Warga Negara (*Rights of The Citizens*)”.

Mengenai penjaminan Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 ini terdapat dua pendapat, yang pertama bahwa UUD 1945 menjamin Hak Asasi Manusia secara luas. Menurut pandangan pertama dalam pembukaan, batang tubuh maupun penjelasan UUD 1945, secara implisit maupun eksplisit mengatur 15 jenis Hak Asasi Manusia, yaitu :

1. Hak untuk menentukan nasib sendiri.
2. Hak akan warga negara.
3. Hak akan kesamaan dan persamaan dihadapan hukum.
4. Hak untuk bekerja.

5. Hak akan hidup layak.
6. Hak untuk berserikat.
7. Hak untuk menyatakan pendapat.
8. Hak untuk beragama.
9. Hak untuk membela negara.
10. Hak untuk mendapatkan pengajaran.
11. Hak untuk kesejahteraan sosial.
12. Hak atas jaminan sosial.
13. Hak akan kebebasan dan kemandirian peradilan.
14. Hak mempertahankan tradisi budaya.
15. Hak mempertahankan budaya daerah.

Sedangkan pendapat yang kedua menyatakan bahwa UUD 1945 hanya memberikan perlindungan terhadap empat jenis Hak Asasi Manusia, yaitu :

1. Hak berserikat dan berkumpul.
2. Hak mengeluarkan pendapat.
3. Hak untuk bekerja.
4. Hak beragama.

Kendati perumusan Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 masih sangat terbatas, namun hal tersebut merupakan pencapaian tersendiri ditengah berbagai pertentangan ideologi yang terjadi pada saat itu.

Perdebatan Hak Asasi Manusia sebagai hak konstitusi kembali muncul kembali saat lahirnya Orde Baru yang menggulingkan rezim demokrasi dipimpin Soekarno. Pada sidang-sidang awal MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sementara) tahun 1968, telah dibentuk Panitia Ad Hoc Penyusunan Hak Asasi Manusia yang menghasilkan “Rancangan Keputusan MPRS tentang Piagam Hak-hak Asasi Manusia dan Hak-hak serta Kewajiban Warga Negara”. Namun rancangan tersebut tidak berhasil disahkan sebagai ketetapan MPR(S) dengan alasan bahwa lembaga tersebut masih bersifat sementara sehingga tidak tepat bila harus mengesahkan Piagam yang penting itu.

Kesadaran akan Hak Asasi Manusia muncul dan berkembang dengan pesat pada saat pergantian rezim dari Jenderal (Purn) Soeharto ke rezim Habibie dan seterusnya. Peristiwa yang terjadi antara tahun 1996-1998 telah memicu gerakan masyarakat secara *massive* yang diimbangi dengan tindakan kekerasan oleh pemerintah. Situasi ini menimbulkan simpati berbagai masyarakat terhadap para aktivis atau korban, dan sebaliknya menimbulkan rasa antipati terhadap rezim yang berkuasa hingga akhirnya terjadi penyerahan kekuasaan dari Soeharto kepada Habibie.

Pada masa reformasi, perdebatan tidak lagi mengenai soal-soal konseptual berkenaan dengan teori-teori Hak Asasi Manusia, namun lebih pada soal basis hukumnya apakah diterapkan dengan Tap MPR atau dirumuskan kedalam UUD. Kuatnya tuntutan masyarakat agar pemerintah menjamin penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia terwujud dengan adanya Tap MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan tanggal 13 November 1998 yang melampirkan sebuah piagam Hak Asasi Manusia. Kemudian Tap MPR tersebut ditindaklanjuti dengan adanya UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pada 23 September 1999, beserta dikeluarkannya UU Nomor 26 Tahun

2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Dengan adanya Undang-undang tersebut maka seluruh perangkat negara Indonesia berwenang untuk memeriksa bahkan memutuskan perkara pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat, yaitu kejahatan genosida (*genocide*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*).

Selain dari dua Undang-undang tersebut, perubahan juga dilakukan terhadap konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945 melalui proses amendemen pada tahun 2000. Dengan amendemen tersebut maka UUD 1945 telah mencantumkan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia sebagai norma konstitusi dalam Bab X A Pasal 28 sampai 28 J, sehingga setiap peraturan perundangan dan kebijakan yang bertentangan dengan Hak Asasi Manusia dapat dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum atau harus dibatalkan karena hal tersebut bukan hanya melanggar prinsip Hak Asasi Manusia tetapi juga melanggar konstitusi.

Walaupun Indonesia telah memiliki basis hukum nasional perlindungan Hak Asasi Manusia yang cukup kuat, namun sesuai dengan ketentuan Pasal 11 Ayat 2 UUD 1945 bahwa instrumen internasional dapat berlaku dan menjadi bagian dari hukum nasional (*supreme law of the land*) dengan catatan harus melalui proses ratifikasi agar dapat menjadi landasan legal kepada warga negara untuk menggunakan mekanisme perlindungan Hak Asasi Manusia Internasional apabila mekanisme domestik tidak mampu memberikan keadilan.

D. Prinsip Hak Asasi Manusia

Ada beberapa prinsip dasar yang menjiwai hak-hak asasi manusia internasional dapat ditemukan hampir disemua perjanjian internasional tentang Hak Asasi Manusia, diantaranya :

1. Prinsip Kesetaraan

Prinsip kesetaraan yaitu ide yang meletakkan orang terlahir bebas dan memiliki kesetaraan dalam Hak Asasi Manusia. Menurut Immanuel Kant, ide kesetaraan ini menghasilkan formula bahwa setiap anggota masyarakat harus memiliki kesempatan untuk menduduki posisi atau pangkat dimana bakatnya berada. Intinya bahwa prinsip ini mensyaratkan adanya perlakuan yang setara, dimana pada situasi sama harus diperlakukan dengan sama, dan pada situasi berbeda juga harus diperlakukan secara berbeda pula.

2. Prinsip Non-Diskriminasi

Prinsip non-diskriminasi ini merupakan bentuk konsekuensi dari prinsip kesetaraan yaitu adanya pelarangan terhadap diskriminasi, karena diskriminasi adalah kesenjangan perbedaan dari perlakuan yang seharusnya sama atau setara. Dalam hukum Hak Asasi Manusia, diskriminasi ini biasanya didasarkan pada alasan tertentu seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau opini lainnya, nasional atau kebangsaan, kepemilikan akan suatu benda, kelahiran atau status lainnya seperti orientas seksual, umur, dan cacat tubuh.

3. Kewajiban Positif untuk Melindungi Hak-Hak Tertentu

Ini berarti bahwa pada prinsipnya didalam hukum Hak Asasi Manusia internasional diakui bahwa negara tidak boleh secara sengaja mengabaikan apa yang menjadi hak-hak dari warga negaranya, serta senantiasa menjamin perlindungan hukum terhadap hak tersebut.

E. Ukuran-ukuran atau Parameter Hak Asasi Manusia

Ukuran-ukuran atau yang menjadi parameter terjaminnya suatu Hak Asasi Manusia adalah terbagi menjadi dua yaitu adanya Instrumen Internasional dan juga Instrumen Nasional, yaitu sebagai berikut :

1. Instrumen Internasional Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia muncul sebagai respon atas ketidakadilan masyarakat tertentu yang memiliki kekuasaan dan modal kepada kelompok lemah. Pelembagaan Hak Asasi Manusia dimulai dengan dikeluarkannya Instrumen Internasional Hak Asasi Manusia, antara lain :

a. Universal Declaration of Human Rights (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia)

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia merupakan dokumen pengakuan internasional terhadap Hak Asasi Manusia yang disusun oleh Komisi Hak Asasi Manusia PBB yang berlaku secara umum untuk semua rakyat dan negara, dimana deklarasi ini lebih mengikat secara moral sebagai landasan dasar kemanusiaan.

b. *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* atau Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik Tahun 1966

ICCPR ini terdiri dari 53 Pasal yang disetujui pada tahun 1966 dan mulai berlaku secara efektif pada tanggal 23 Maret 1976 setelah diratifikasi oleh lebih dari 60 negara. Semua hak yang terdapat pada ICCPR ini berlaku bagi semua orang, tidak terpengaruhi oleh identitas apapun seperti etnis, ras, warna kulit, bahasa, agama, politik, dan sebagainya. ICCPR ini mengandung hak-hak demokratis dimana negara memiliki kewajiban untuk memberi kebebasan kepada rakyatnya, sedangkan rakyat wajib menggunakan hak nya tersebut secara bertanggung jawab, serta wajib menghormati hak dan kebebasan orang lain dalam menggunakan hak-hak nya tersebut.

c. *International Covenant on Economic and Social Rights (ICESR)* atau Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya Tahun 1966

ICESR ini mulai berlaku efektif pada 3 Januari 1976 setelah diratifikasi lebih dari 60 negara. Beberapa sifat dan prinsip dari ekonomi, sosial dan budaya antara lain adalah bersifat netral (negara wajib memenuhi kebutuhan, dan masyarakat berhak mengklaim pemenuhan hak-hak terlepas dari ideologi apapun yang mereka anut), non-diskriminasi (tidak dibatasi oleh berbagai ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik, dan sebagainya), dan pemenuhannya dilakukan secara bertahap sesuai dengan kemampuan negara masing-masing (negara dituntut berusaha memberikan skala prioritas untuk memenuhi hak-hak tersebut).

d. *Convention on the Rights of Child* atau Konvensi Hak Anak

Konvensi Hak Anak ini dapat dikatakan sebagai instrumen internasional paling komprehensif, karena konvensi ini diterima secara universal oleh banyak negara dalam waktu yang singkat. Konvensi Hak Anak ini ditujukan secara spesifik kepada setiap orang anak dibawah umur 18 tahun, dimana terdapat empat prinsip utama yaitu prinsip non-diskriminasi, prinsip kepentingan terbaik untuk anak, prinsip hak untuk hidup; kelangsungan hidup; dan pengembangan anak, serta prinsip menghargai pandangan anak. Konvensi Hak Anak ini mengatur beberapa hak normatif anak, serta adanya kewajiban negara untuk memastikan bahwa anak dapat berkembang dengan baik dan negara memberikan sarana yang menunjang kedewasaan anak.

e. *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (CAT) atau Konvensi Menentang Penyiksaan

Konvensi yang diterima oleh PBB tanggal 10 Desember 1984 ini bermaksud bahwa tidak boleh ada perilaku yang menggunakan pola penyiksaan untuk mempertahankan kekuasaan dan mengintimidasi masyarakat. Dengan kata lain konvensi ini instrumen khusus untuk membahas hak sipil politik.

f. *Convention on the Elimination of Racial Discrimination* (CERD) atau Konvensi tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial Tahun 1965

Konvensi ini disusun atas latar belakang diskriminasi rasial sangat bermasalah karena warna kulit mereka, ras mereka, dan elemen

diskriminasi rasial sangat erat berkaitan dengan perbudakan dan praktek perbudakan. Untuk memastikan penghapusan praktik-praktik diskriminasi, maka negara harus berjanji untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang tepat dan mengutuk segala propaganda dan organisasi yang berdasarkan pada gagasan superioritas ras dan sebagainya.

- g. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) atau Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan Tahun 1979

Konvensi yang mulai berlaku efektif tahun 1981 ini pada dasarnya menekankan prinsip kesetaraan (*equality*) dan keadilan (*justice*) antara perempuan dan laki-laki, yaitu persamaan hak dan kesempatan serta perlakuan disegala bidang kehidupan dan segala kegiatan. Kesetaraan disini lebih bermaksud kepada kesetaraan perlakuan dan kesempatan dalam dunia politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain. Namun, konvensi ini juga dianggap sebagai upaya mengistimewakan perempuan sehingga membuat hak antara laki-laki dan perempuan tidak setara.

2. Instrumen Nasional Hak Asasi Manusia

Pasal-pasal yang mengatur tentang Hak Asasi Manusia di Indonesia terdapat pada Pasal 28A hingga 28J. Percantuman secara normatif Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 sebagai hasil amandemen yang berhasil ditetapkan pada 18 Agustus tahun 2000 memperjelas tanggung jawab negara, terutama pemerintah dalam upaya perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan Hak Asasi

Manusia yang harus dilakukan sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis dimana pelaksanaannya dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Berikut ini merupakan Instrumen Internasional Hak Asasi Manusia di Indonesia dalam Perundang-undangan lainnya :

a. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-undang ini dianggap sebagai instrumen pokok Hak Asasi Manusia di Indonesia. Undang-undang ini juga mengadopsi norma-norma yang terdapat dalam berbagai instrumen internasional Hak Asasi Manusia seperti UDHR, ICCPR, ICESR, dan sebagainya dalam pelaksanaan dan penegakan Hak Asasi Manusia, maka Undang-undang ini menegaskan setiap Hak Asasi Manusia yang dimiliki seseorang akan menimbulkan kewajiban dan tanggung jawab untuk menghormati Hak Asasi Manusia orang lain secara timbal balik, sehingga terdapat pembatasan dan larangan dalam pelaksanaan perlindungan Hak Asasi Manusia.

b. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Pembentukan pengadilan Hak Asasi Manusia diputuskan bersama oleh Presiden dan Parlemen pada tanggal 23 November 2000 ini terdiri dari perangkat yang seluruhnya warga negara Indonesia. Lembaga ini memiliki kewenangan mengadili untuk wilayah atau warga negara Indonesia, serta berwenang untuk memeriksa dan memutuskan perkara pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat yaitu kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Undang-undang ini memungkinkan dibentuknya

pengadilan *ad hoc* Hak Asasi Manusia dengan Keputusan Presiden atas dasar usul DPR berdasar peristiwa tertentu.

c. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peradilan Anak

Dengan adanya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peradilan Anak ini menunjukkan universalitas hak anak untuk mendapatkan perlindungan, pendidikan, dan pemeliharaan. Undang-undang ini menjamin agar hak anak yang sangat khusus tidak terlanggar oleh proses hukum yang dijalani oleh anak. Hal terpenting adalah bahwa anak yang dimaksud adalah semua orang berusia dibawah 18 tahun. Jika ada anak yang melakukan perbuatan pidana, maka anak yang dapat diajukan ke persidangan sekurang-kurangnya adalah berusia 8 tahun dan tidak melebihi umur 18 tahun serta belum kawin. Hal itu berarti anak tersebut tidak boleh diadili di persidangan kecuali bagi anak yang belum genap berusia 18 tahun tetapi telah menikah atau pernah menikah, maka anak tersebut termasuk dalam kategori orang dewasa.

d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Undang-undang ini muncul sebagai reaksi atas berbagai pelanggaran yang dilakukan terhadap anak seperti perdagangan anak, pemaksaan anak untuk bekerja, anak sebagai korban kekerasan seksual, dan kegiatan lainnya. Maka dari itu Undang-undang ini menegaskan bahwa keterlibatan anak dalam berbagai kegiatan orang dewasa tidak dibenarkan.

- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga

Undang-undang ini disahkan atas latar belakang untuk menghapus budaya patriarkhi (meletakkan laki-laki sebagai superior dibanding perempuan), dimana budaya patriarkhi ini menjadi kendala utama bagi perempuan yang mengalami KDRT (Kekerasan Dalam Rumah Tangga). Perbuatan yang dikategorikan KDRT diantaranya seperti kekerasan fisik, kekerasan psikhis, kekerasan seksual, dan penelantaran rumah tangga. Dengan adanya Undang-undang ini maka para korban kekerasan berhak mendapat perlindungan dari tenaga kesehatan, pekerja sosial, relawan pendamping, bahkan pembimbing rohani.

- f. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban

Undang-undang ini hadir untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan korban dari suatu kejadian, dimana khusus untuk saksi dan korban berhak mendapat bantuan medis dan bantuan rehabilitasi psiko-sosial.

F. Mekanisme Perlindungan dan Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia

Berikut ini adalah mekanisme perlindungan dan penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia :

1. Mekanisme Perlindungan Hak Asasi Manusia

Selain melakukan proses legislasi berbagai peraturan yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia, Indonesia juga membangun sistem perlindungan Hak Asasi Manusia dengan membentuk berbagai lembaga yang diperlukan diantaranya adalah :

a. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

Komnas HAM merupakan lembaga yang menangani persoalan-persoalan Hak Asasi Manusia. Berdasarkan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, Bab VII Pasal 75 menjelaskan bahwa Komnas HAM bertujuan mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, dan Piagam PBB, serta DUHAM. Selain itu juga tujuannya adalah meningkatkan perlindungan dan penegakan HAM guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

b. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan

Komnas Perempuan ini adalah sebuah lembaga yang dibentuk oleh negara untuk merespon isu hak-hak perempuan yang khusus dan spesifik berkaitan dengan isu kekerasan terhadap perempuan, pelanggaran hak-hak perempuan, dan penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan.

c. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI)

KPAI merupakan lembaga yang dibentuk untuk merespon berbagai laporan adanya kekerasan, penelantaran, dan belum terpenuhinya hak-hak dasar anak Indonesia. Mekanisme kerja KPAI didasarkan pada prinsip pemberdayaan, kemitraan, akuntabilitas, kredibilitas, efektivitas dan efisiensi.

d. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK)

Lembaga ini dibentuk atas Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Menurut Pasal 1 Angka 3, yang dimaksud dengan LPSK adalah lembaga yang bertugas dan berwenang untuk memberikan perlindungan dan hak-hak lain kepada saksi atau korban.

2. Mekanisme Penegakan Hak Asasi Manusia

Sedangkan untuk mekanisme penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia adalah sebagai berikut :

a. Pengadilan Hak Asasi Manusia Indonesia

Pengadilan HAM yang dibentuk atas Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 ini berwenang mengadili pelanggaran berat Hak Asasi Manusia. Pembentukan pengadilan ini merupakan salah satu bentuk upaya untuk memenuhi prinsip *exhaustion of local remedies*, yaitu mengutamakan penggunaan mekanisme hukum nasional untuk menangani pelanggaran berat HAM yang terjadi di suatu wilayah. Sejauh ini memang masih banyak kekurangan dalam Pengadilan HAM Indonesia baik dari segi

instrumen hukum, infrastruktur, serta sumber daya manusia yang bermuara pada ketidakpastian hukum sehingga tidak dapat menuntaskan proses penyelesaian pelanggaran berat HAM.

b. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR)

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ini dibentuk secara resmi oleh negara dengan tujuan mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai suatu kejahatan HAM dan dibentuk dalam jangka waktu tertentu, biasanya berakhir setelah laporan akhirnya selesai dikerjakan. Ide dasar dari KKR ini adalah rekonsiliasi antara pelaku dan korban pelanggaran HAM yang dilakukan dengan pengungkapan kebenaran terhadap semua peristiwa secara menyeluruh, dengan demikian diharapkan dapat mengungkap kebenaran demi tegaknya keadilan yang pada akhirnya tercapai rekonsiliasi.

2.2. Kerangka Berpikir

Pelayanan publik pada hakekatnya adalah pemberian layanan kepada masyarakat yang merupakan kewajiban aparatur negara sebagai abdi masyarakat. Utal (2006:9) mengungkapkan bahwa “Pelayanan merupakan usaha apa saja mempertinggi kepuasan pelanggan (*whatever enhances customer satisfaction*).”

Sementara itu Ivancevich, et al. (2014:2) juga mengungkapkan bahwa “Pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan.”

Maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan yang tidak berwujud harus dirasakan oleh masyarakat agar tercipta kepuasan dari masyarakat. Pemberian pelayanan yang baik dapat dilihat dari sikap petugas yang selalu berinteraksi secara langsung dengan pelanggan, dimana petugas ini bertugas untuk melayani kebutuhan pemohon pelayanan pembuatan paspor kategori prioritas.

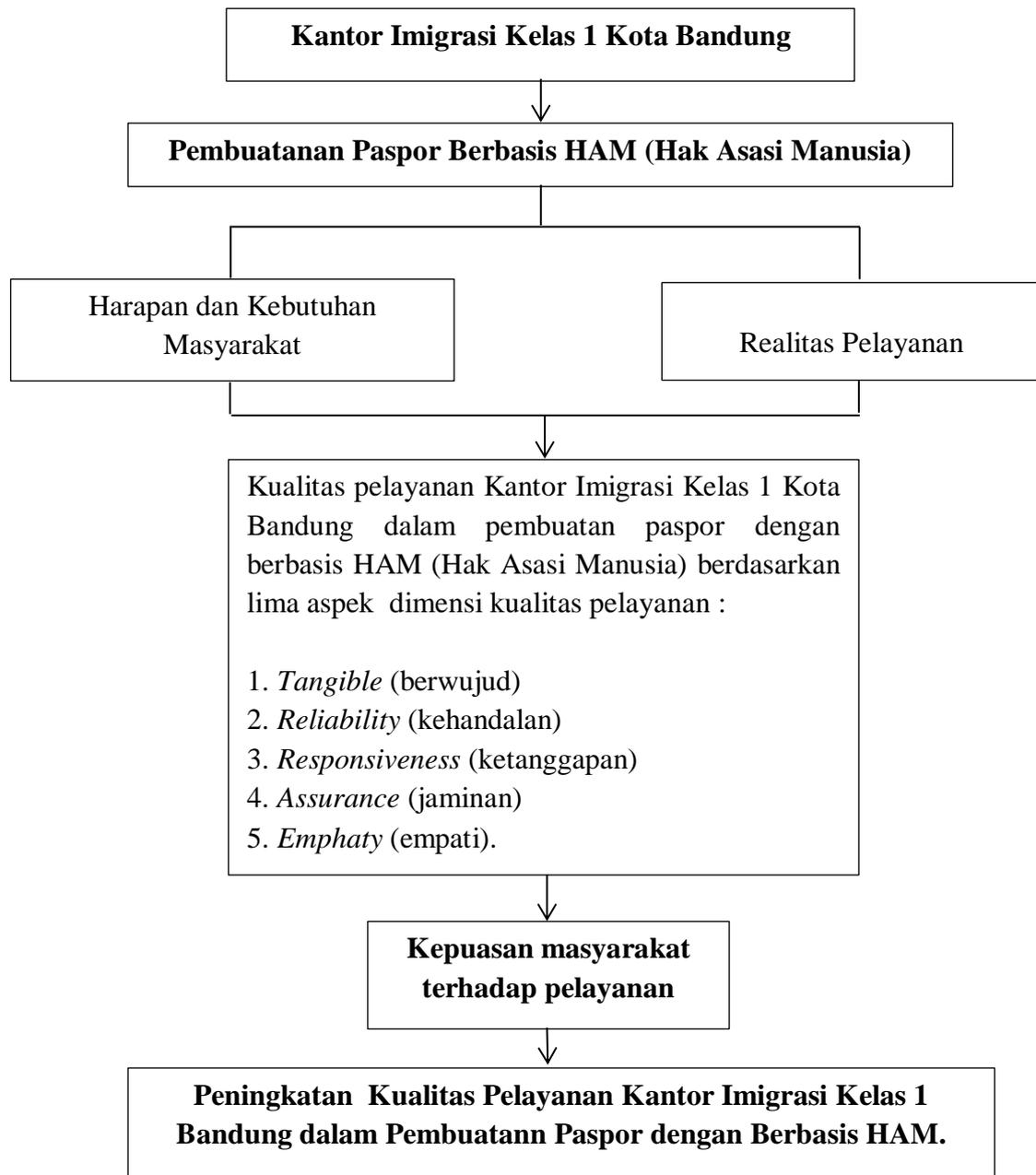
Kualitas pelayanan pembuatan paspor dengan berbasis Hak Asasi Manusia yang dilakukan oleh petugas imigrasi merupakan salah satu bentuk pelayanan publik serta menjadi tolak ukur kinerja petugas dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab sesuai dengan tupoksi yang dimilikinya sebagai penyelenggara pelayanan publik. Realitas pelayanan yang diberikan juga harus sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat sebagai konsumen atau pelanggan

Untuk mendapatkan kualitas pelayanan Kantor Imigrasi Kelas 1 Kota Bandung dalam pembuatan paspor berbasis Hak Asasi Manusia, peneliti menggunakan ukuran atau indikator dimensi kualitas dari Zeithaml (2018:63) yaitu :

1. *Tangible* (Berwujud), terdiri atas indikator :
 - a. Kenyamanan tempat pelayanan.
 - b. Kedisiplinan petugas dalam melakukan pelayanan.
 - c. Penggunaan alat bantu pelayanan.
2. *Reliability* (Kehandalan), terdiri atas indikator :
 - a. Kecermatan petugas dalam melayani pelanggan.
 - b. Standar pelayanan yang jelas.
 - c. Kemampuan petugas dalam menggunakan alat bantu pelayanan.

3. *Responsiveness* (Ketanggapan), terdiri atas indikator :
 - a. Merespon setiap pelanggan atau pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan.
 - b. Petugas melakukan pelayanan dengan cepat.
 - c. Semua keluhan pelanggan direspon oleh petugas.
4. *Assurance* (Jaminan), terdiri atas indikator :
 - a. Petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan.
 - b. Petugas memberikan jaminan kepastian biaya dalam pembayaran.
 - c. Petugas memberikan jaminan kepastian legalitas dalam pelayanan.
5. *Empathy* (Empati), terdiri atas indikator :
 - a. Mendahulukan kepentingan pemohon atau pelanggan.
 - b. Petugas melayani dengan sikap ramah.
 - c. Petugas melayani dengan sikap sopan dan santun.

Dengan melihat aspek dimensi kualitas pelayanan tersebut, maka masyarakat sebagai pelanggan pelayanan publik dapat menilai sejauh mana tingkat kualitas pelayanan yang diberikan oleh Kantor Imigrasi Kelas 1 Kota Bandung khususnya pada pembuatan paspor dengan berbasis HAM (Hak Asasi Manusia). Dengan adanya penilaian dari masyarakat itu pula maka diharapkan muncul keinginan untuk terus meningkatkan kualitas yang lebih optimal. Berikut ini bagan kerangka berpikir :



Gambar 2.1. Bagan Kerangka Berpikir

(Sumber : Data diolah oleh peneliti)

2.3. Proposisi

Proposisi merupakan dugaan sementara dari sebuah penelitian terhadap fenomena yang terjadi. Berdasarkan kajian pustaka serta kerangka berpikir yang ada, maka proposisi penelitian Kualitas Pelayanan Kantor Imigrasi Kelas 1 Kota Bandung ditentukan oleh *Tangible* (berwujud), *Reliability* (kehandalan), *Responsiveness* (ketanggapan), *Assurance* (jaminan), dan *Emphaty* (empati).