

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Administrasi

Perlu dijelaskan bahwa administrasi bisa dikatakan sebagai ilmu karena adanya kesinambungan dengan ilmu lain, ilmu pengetahuan tidak lepas kaitannya dengan ilmu-ilmu sosial lainnya. Adapun ilmu sosial yang mempunyai kaitan erat dengan ilmu administrasi adalah ilmu politik, hukum, ekonomi, sejarah, filosofi dan antropologi.

Administrasi sebagai ilmu pengetahuan baru berkembang sejak akhir abad yang lalu (abad XIX), tetapi administrasi sebagai suatu seni atau administrasi dalam praktek, timbul bersamaan dengan timbulnya peradaban manusia.

Sebagai ilmu pengetahuan administrasi merupakan suatu fenomena masyarakat yang baru, karena baru timbul sebagai suatu cabang dari pada ilmu-ilmu sosial, termasuk perkembangannya di Indonesia, dengan membawa prinsip-prinsip yang universal, akan tetapi dalam prakteknya harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi Indonesia dengan memperhatikan faktor-faktor yang mempunyai pengaruh terhadap perkembangan ilmu administrasi sebagai suatu disiplin ilmiah yang berdiri sendiri. Administrasi secara sempit dapat dikatakan sebagai kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan.

Menurut **Leonard D. White** dalam bukunya *“introduction to the study of public administration”* yang dikutip oleh **Soewarno Handayani** dalam bukunya **Pengantar Ilmu administrasi dan Manajemen (1981:2)**, memberikan definisi administrasi sebagai berikut : **Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, Negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil dan sebagainya.**

H.A Simon dalam bukunya *“Public Administration”* yang dikutip oleh **Soewarno Handayani** dalam bukunya *Pengantar Ilmu administrasi dan Manajemen (1981:2)*, memberikan definisi administrasi sebagai berikut:

Administrasi adalah sebagai kegiatan dari pada kelompok yang mengadakan kerjasama untuk menyelesaikan tujuan bersama.

Berdasarkan definisi-definisi administrasi di atas, **Soewarno Handayani** dalam bukunya *Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen (1981:3)* ciri-ciri administrasi dapat di golongan :

- 1. Adanya kelompok manusia.**
- 2. Adanya kerjasama dari kelompok tersebut.**
- 3. Adanya kegiatan/proses/usaha.**
- 4. Adanya bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan.**
- 5. Adanya tujuan**

B. Pengertian Administrasi Negara

Istilah Administrasi Negara ialah terjemahan dari *“Public Administrations”*. Istilah ini lahir bersamaan dengan lahirnya Lembaga Administrasi Negara (LAN) pada sekitar tahun 1956. jika istilah Public

Administration itu di uraikan secara etimologis, maka “*Public*” berasal dari bahasa Latin “*Poplicus*” yang semula dari kata “*Populus*” atau “*People*” dalam bahasa Inggris yang berarti rakyat. “*Administration*” juga berasal dari bahasa Latin, yang terdiri dari kata “*ad*” artinya intensif dan “*ministrare*” artinya melayani, jadi secara etimologis administrasi berarti melayani secara intensif.

Jhon M Pfiffner dalam buku “*Public Administration*” yang dikutip oleh **Soekarna** dalam bukunya “**Dasar-dasar Manajemen**” (1986:13), mengemukakan : **Administrasi Negara adalah pelaksanaan kebijakan Negara yang telah digariskan oleh badan-badan politik yang representatif.**

Di Indonesia Badan Perwakilan Politik yang menetapkan Kebijakan Negara ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebagai Lembaga Legislatif.

Leonard D. White dalam buku “*Introduction of the Study of Public Administration*” yang dikutip oleh **Sukarna** dalam bukunya “**Dasar-dasar Manajemen**” (1986:14), mengemukakan:

Administrasi Negara terdiri dari semua/seluruh aktivitas/ kegiatan yang bertujuan pemenuhan atau pelaksanaan kebijakan Negara.

Dimock & Koenig dalam bukunya “*Public Administration*” yang diterjemahkan oleh **Sukarna** dalam bukunya “**Dasar-dasar Manajemen**” (1986:14), mengemukakan:

Administrasi Negara adalah suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah dan cara mereka memperolehnya.

Inu Kencana Syaffie (2003:32) dalam bukunya “**Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia**”, mengemukakan ada 7 (tujuh) hal khusus dari administrasi Negara, yaitu:

- a. Tidak dapat dielakan (*unavoidable*)**
- b. Senantiasa mengharapkan ketaatan (*expect obedience*)**
- c. Mempunyai prioritas (*has priority*)**
- d. Mempunyai pengecualian (*has exceptional*)**
- e. Puncak pimpinan politik (*top management political*)**
- f. Sulit diukur (*difficult to measure*)**
- g. Terlalu banyak mengharapkan dari administrasi public (*more is expected of public administration*)**

C. Pengertian Perilaku Birokrasi

1. Peran Birokrasi dalam Administrasi Negara

Birokrasi sesungguhnya dimaksudkan sebagai sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan pelayanan politik sesuai dengan aspirasi masyarakat. Birokrasi mula-mula dibentuk supaya keputusan-keputusan pemerintah dapat dilaksanakan dengan sistematis melalui aparat-aparat negara. Keputusan-keputusan politik hanya akan bermanfaat bagi setiap warga negara jika pemerintah mempunyai birokrasi yang tanggap, sistematis dan efisien.

Seseorang dapat bekerja secara efisien, maka harus memiliki keahlian-keahlian tertentu dan menerapkannya secara aktif dan rasional. Setiap anggota harus ahli dalam bidang keterampilan tertentu untuk dapat menjalankan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya. Inilah maksud dari

diadakannya spesialisasi serta penerimaan pegawai yang didasarkan atas kualifikasi teknis yang objektif.

Birokrasi juga dapat digunakan sebagai alat pembaruan. Ini akan terlaksana bila tujuan-tujuan organisasi memang diarahkan kepada strategi pembaruan dan pembangunan. Untuk dapat merealisasi cita-cita pembangunan sosial ekonomi, pemerintah harus memiliki pranata-pranata yang mudah menerima inovasi-inovasi baru yang bermanfaat bagi pembangunan. Kegiatan yang disebut administrasi dilaksanakan dalam sebuah organisasi raksasa yang disebut negara. Ciri-ciri dari kegiatan administrasi antara lain : spesialisasi tugas, hirarki otoritas, badan keterampilan serta peran-peran khusus.

Peter Blau dalam bukunya *“Bureaucracy in Modern Societies”* yang dikutip oleh **Kumorotomo (1999:69)** dalam bukunya *“Etika Administrasi Negara”*, memberikan pengertian tentang birokrasi sebagai berikut :

Birokrasi adalah organisasi yang memaksimalkan efisiensi dalam administrasi sekaligus yang menyarankan agar istilah ini digunakan secara netral untuk mengacu kepada aspek-aspek *administrative* dari organisasi.

Max Weber yang dikutip oleh **Wahyudi Kumorotomo (1999:68)**

dalam bukunya *“Etika Administrasi Negara”*, sebagai berikut :

“Administrasi berarti penyelenggaraan wewenang dan otoritas. Otoritas disini dapat dimiliki oleh para aparat birokrasi karena mereka telah mendapatkan legitimasi dari rakyat melalui negara. Dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya konsepsi ini didasarkan atas pengangkatan aparat berdasarkan kapasitas kerja seseorang. Staf-staf dalam birokrasi dipilih berdasarkan sistem imbalan (*merit system*)

sehingga mereka mampu menjadi pendukung efisiensi tugas-tugas pelayanan publik.”

2. Pengertian Perilaku Birokrasi

Thoha (2002:184) dalam bukunya “**Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II)**” mengemukakan bahwa pengertian perilaku adalah sebagai berikut : **Perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seseorang individu dengan lingkungan. Ini formula psikologi dan mempunyai kandungan pengertian bahwa perilaku seseorang itu tidak hanya ditentukan sampai seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkungannya.**

Penjelasan definisi di atas dapat diartikan bahwa seseorang individu dengan lingkungannya menentukan perilaku keduanya secara langsung. Individu dengan organisasi tidak jauh berbeda dengan pengertian ungkapan tersebut. Keduanya mempunyai sifat-sifat khusus atau karakteristik tersendiri dan jika kedua karakteristik ini berinteraksi maka akan menimbulkan perilaku individu dalam organisasi.

Peter M. Blau dan **Marshal W. Meyer** yang dikutip oleh **Kumorotomo (1999:62)** dalam bukunya “**Etika Administrasi Publik**”, birokrasi dapat diartikan sebagai berikut:

Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas *administrative* yang besar dengan cara mengkoordinasi secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang.

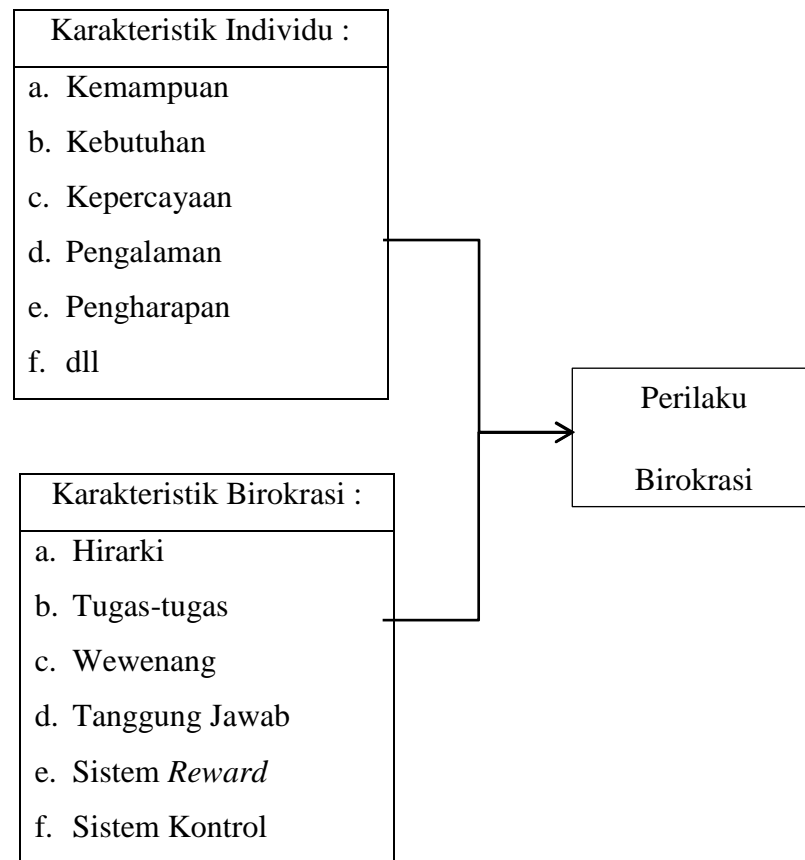
Peneliti akan mengemukakan pengertian perilaku birokrasi dari **Thoha (2002:184)** dalam bukunya “**Perspektif Perilaku Birokrasi**

(Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II)” adalah sebagai berikut:

Perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut.

Penjelasan definisi diatas, memberikan gambaran mengenai bagaimana sikap dan aktifitas birokrasi yang cocok dengan lingkungannya, dengan terlebih dahulu memahami perilaku-perilaku individu dalam organisasinya. Karakteristik individu tersebut berinteraksi dengan karakteristik birokrasi tersebut maka timbullah perilaku birokrasi.

Model umumnya dapat di gambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1

**Model Karakteristik Individu yang Berinteraksi dengan
Karakteristik Birokrasi**

Sumber : *Thoha (2002:185)*

Penjelasan gambar di atas, dapat diartikan bahwa individu membawa ke dalam tatanan birokrasi, kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan dan pengalaman masa lainnya. Ini semua karakteristik individu, dan karakteristik ini akan dibawa olehnya manakala individu tersebut akan memasuki suatu lingkungan baru, semisal birokrasi atau organisasi lain. Adapun birokrasi yang digunakan

sebagai suatu sistem untuk merasionalkan organisasi itu juga mempunyai karakteristik tersendiri, karakteristiknya antara lain adanya keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hirarki, adanya pembagian kerja, adanya tugas-tugas dalam jabatan tertentu, adanya wewenang dan tanggung jawab, adanya sistem sistem penggajian tertentu, adanya sistem pengendalian dan lain sebagainya.

3. Konsep Dasar Perilaku Birokrasi

Membicarakan konsepsi dan kinerja birokrasi dalam suatu Negara juga terkait dengan pembahasan corak kultur, sistem sosial, budaya, ekonomi dan politik masyarakat. Semua faktor itu memberikan pengaruh yang kuat terhadap bentuk, struktur, kinerja dan sistem nilai birokrasi di masing-masing Negara. Perilaku birokrasi pada suatu Negara terbentuk pada pola tertentu berdasarkan pada budaya dan nilai-nilai dan elemen-elemen non birokrasi yang ada pada Negara itu.

Bahkan, walaupun mungkin memiliki peraturan dan sistem administrasi formal yang sama, apabila lembaga birokrasi berada pada lingkungan sosial budaya yang berbeda, akan berakibat pula pada perbedaan pola perilaku birokrasi dan kinerja pegawainya.

Kinerja pegawai setiap organisasi sangat dipengaruhi oleh perilaku manusianya. Organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai sesuatu tujuan bersama dan terikat secara formal dalam suatu ikatan hirarki dimana

selalu terdapat hubungan antara seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan.

Tujuan organisasi dapat tercapai bila pemimpin organisasi dapat melaksanakan sepenuhnya konsep dasar perilaku organisasi khususnya perilaku birokrasi dalam kehidupan organisasi tersebut.

4. Alat Ukur Perilaku Birokrasi

Pimpinan mempunyai peran yang penting dalam meningkatkan kinerja pegawai karena dalam hal ini pimpinan dituntut untuk dapat mempengaruhi perilaku pegawai di dalam organisasi sehingga dapat terciptanya suatu sistem sosial secara keseluruhan yang dapat menunjang terhadap peningkatan kualitas pelayanan.

Karakteristik-karakteristik di atas yang dikemukakan oleh **Miftah Thoha (2002:186)** dalam bukunya “**Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II)**” sebagai berikut :

Karakteristik Individu :

- a. **Kemampuan : prinsip dasar kemampuan ini amat penting diketahui untuk memahami mengapa seseorang berbuat dan berperilaku berbeda dengan yang lain. Perbedaan kemampuan ini ada yang beranggapan karena disebabkan sejak lahir manusia ditakdirkan tidak sama kemampuannya. Lepas dari setuju atau tidak setuju dari perbedaan-perbedaan tersebut ternyata bahwa kemampuan seseorang dapat membedakan perilakunya. Dan perbedaan kemampuan ini dapat digunakan untuk memprediksi pelaksanaan dan hasil kerja seseorang.**
- b. **Kebutuhan : manusia berperilaku karena didorong oleh serangkaian kebutuhan. Dengan kebutuhan ini dimaksudkan adalah beberapa pernyataan di dalam diri seseorang sebagai suatu obyek atau hasil. Kebutuhan yang sekarang mendorong seseorang, mungkin akan merupakan**

- hal yang potensial dan mungkin juga tidak. Pemahaman kebutuhan yang berbeda dari seseorang ini amat bermanfaat untuk memahami konsep perilaku seseorang di dalam organisasi. Hal ini bisa dipergunakan untuk memprediksi dan menjelaskan perilaku yang berorientasi tujuan di dalam kerjasama organisasi.
- c. Kepercayaan : kebutuhan-kebutuhan manusia dapat dipenuhi lewat perilakunya masing-masing. Di dalam banyak hal seseorang dihadapkan dengan sejumlah kebutuhan yang potensial harus dipenuhi lewat perilaku yang dipilihnya. Cara untuk menjelaskan bagaimana seseorang membuat pilihan diantara sejumlah besar rangkaian pilihan perilaku yang terbuka baginya, adalah dengan mempergunakan penjelasan teori *expectancy*.
 - d. Pengalaman : memahami lingkungan adalah suatu proses yang aktif, dimana seseorang mencoba membuat lingkungannya itu mempunyai arti baginya. Proses yang aktif ini melibatkan seseorang individu mengakui secara selektif aspek-aspek yang berbeda dari lingkungannya, menilai apa yang dilihatnya dalam hubungannya dengan pengalaman masa lalu dan mengevaluasi apa yang dialami itu dalam kaitannya dengan kebutuhan-kebutuhan dan nilai-nilainya.
 - e. Pengharapan : orang-orang jarang bertindak netral mengenai sesuatu hal yang mereka ketahui dan alami. Dan mereka cenderung untuk mengevaluasi sesuatu yang mereka alami dengan cara senang atau tidak senang. Kepuasan atau ketidakpuasan ini ditimbulkan karena adanya perbedaan dari sesuatu yang di terima dengan sesuatu yang diharapkan seharusnya diterima. Selanjutnya evaluasinya itu merupakan salah satu faktor yang teramat sulit di dalam mempengaruhi perilakunya di masa yang akan datang.
 - f. Banyak faktor yang menentukan sikap dan perilaku seseorang : perilaku seseorang itu ditentukan oleh banyak faktor. Adakalanya perilaku seseorang dipengaruhi oleh kemampuannya, adakala karena kebutuhannya dan ada juga yang dipengaruhi oleh pengharapan dan lingkungannya. Oleh karena banyaknya faktor yang mempengaruhi perilaku manusia, maka seringkali sesuatu organisasi akan menghadapi kesulitan di dalam menghadapi kesulitan di dalam menciptakan suatu keadaan yang memimpin kearah tercapainya pelaksanaan kinerja yang baik.

Selanjutnya peneliti akan menjelaskan dari pada karakteristik birokrasi menurut Miftah Thoha (2002:187) dalam bukunya “**Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II)**”, yang peneliti jadikan sebagai alat ukur sebagai berikut :

Karakteristik Birokrasi :

- a. **Hirarki** : diterapkan prinsip-prinsip tata jenjang dalam kedinasan (*office hierarchy*) dan tingkat kewenangan. Prinsip ini mengandung makna bahwa ada tatanan di tingkat atas, ada pula tatanan di tingkat bawahan. Prinsip hirarki kewenangan ini dapat dijumpai pada setiap susunan birokrasi baik di negara, organisasi, dan dalam perusahaan-perusahaan.
- b. **Tugas-tugas** : manajemen yang modern haruslah didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis, yang aslinya tersimpan tahan lama dan dalam bentuk yang kuat. Oleh karena itu harus ada satuan organisasi dan pegawai yang bertugas untuk itu.
- c. **Wewenang** : harus ada prinsip kepastian dan hal-hal kedinasan harus diatur berdasarkan hukum, yang biasanya diwujudkan dalam berbagai peraturan atau ketentuan administrasi. Otoritas yang di berikan kepada pejabat, diperlukan untuk memperjelas tugas yang telah diserahkan kepadanya dan secara jelas memberikan batas-batas aturan tentang hal-hal yang boleh dikerjakan olehnya dan pejabat lain.
- d. **Tanggung Jawab** : spesialisasi dalam manajemen atau organisasi haruslah didukung oleh keahlian yang terlatih. Dalam spesialisasi ini pejabat yang mendukungnya haruslah seorang ahli yang terlatih.
- e. **Sistem Reward** : pejabat menerima gaji yang teratur dan pasti. Demikian pula menerima pensiun di umur tuanya setelah mengundurkan diri dari jabatannya. Gaji ini janganlah dinilai sebagai upah dalam kaitannya dengan telah diselesaikannya suatu pekerjaan lalu mendapat imbalan, akan tetapi harus dikaitkan dengan status yang di selaraskan dengan jenis fungsi yang di emban, ditambah pula lamanya bertugas.
- f. **Sistem Kontrol** : tatanan yang ada di tingkat atas mempunyai kewenangan mengawasi dan mengendalikan

tingkat bawahannya dan secara struktural untuk mempertahankan kontrol dari organisasi yang lebih besar.

D. Pengertian Kualitas Pelayanan

1. Pengertian Kualitas Pelayanan

Seiring dengan besarnya tuntutan akan penerapan *good governance*, tuntutan akan pelayanan publik yang berkualitas juga semakin besar. Pemerintah merespon tuntutan ini dengan menetapkan tahun 2004 sebagai tahun peningkatan pelayanan publik, pemerintah juga telah mengeluarkan berbagai kebijakan dalam rangka peningkatan pelayanan, seperti pelayanan prima dan standar pelayanan minimal. Akan tetapi perbaikan kualitas masih belum berjalan sebagaimana yang diharapkan, karena pemberi pelayanan masih belum mengerti makna dari sebuah kualitas pelayanan. Untuk itu, harus diberikan pendidikan dan pelatihan dalam memberikan pelayanan kepada umum.

Menurut **Lukman (1999:8)** dalam buku **Manajemen Kualitas Pelayanan**, bahwa : **Kualitas adalah tingkat baik buruknya sesuatu yang menentukan nilai, harga dan mutunya. Sedangkan Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.**

Definisi di atas menegaskan bahwa kualitas merupakan mutu yang harus dihasilkan (baik tidaknya/ seberapa baik penyelesaiannya) dan pelayanan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemberi pelayanan

baik orang maupun mesin yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan/ publik yang terjadi dalam interaksi secara langsung.

Kemudian menurut **Groonros (1990:27)** yang dikutip oleh **Ratminto dan Winarsih (2005:2)** mengartikan pelayanan, sebagai berikut : **Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang di maksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.**

Menurut Lovelock (**dalam Tjiptono, 1998:58**) mengemukakan bahwa kualitas pelayanan, sebagai berikut :

Kualitas pelayanan merupakan tingkatan kondisi baik buruknya sajian yang diberikan oleh perusahaan jasa dalam rangka memuaskan konsumen dengan cara memberikan atau menyampaikan jasa yang melebihi harapan konsumen.

Keputusan **MENPAN Nomor 63 Tahun 2003** mendefinisikan

Pelayanan Publik yang dikutip oleh **Ratminto & Winarsih (2005:21-23)** adalah sebagai berikut :

- a. Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.**
- b. Penyelenggara Pelayanan Publik adalah Instansi Pemerintah.**
- c. Instansi Pemerintah adalah sebuah kolektif meliputi satuan kerja/ satuan organisasi Kementrian, Departemen, Lembaga Pemerintah Tertinggi dan Tinggi Negara, dan Instansi Pemerintah Lainnya, baik Pusat maupun Daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Negara.**

- d. **Unit Penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada instansi pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan publik.**
 - e. **Pemberi pelayanan publik adalah pejabat/ pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.**
 - f. **Penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum.**
 - g. **Biaya pelayanan publik adalah segala biaya (dengan nama atau sebutan apapun) sebagai imbal jasa atas pemberian pelayanan publik yang besaran dan tata cara pembayaran ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.**
 - h. **Indeks kepuasan masyarakat adalah tingkat kepuasan masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari penyelenggara atau pemberi pelayanan sesuai harapan dan kebutuhan masyarakat.**
- 2. Prinsip Dasar Kualitas Pelayanan**

Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah/pemberi jasa sebagai abdi masyarakat. Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan atau produk pelayanannya berkualitas, penyelenggara pelayanan harus memenuhi prinsip-prinsip kualitas pelayanan.

Adapun ukuran dari **Kualitas pelayanan** didasarkan pada **Dimensi pokok Kualitas Pelayanan**, menurut **Tjiptono (1998:70)**, sebagai berikut :

- a. **Bukti Langsung (*tangibles*)**
- b. **Keandalan (*reliability*)**
- c. **Daya Tanggap (*resvonsiveness*)**
- d. **Jaminan (*assurance*)**
- e. **Empati (*empathy*)**

Dimensi-dimensi tersebut untuk lebih jelasnya akan peneliti uraikan secara terperinci, sebagai berikut :

a. Bukti Langsung (*tangibles*)

Yaitu bukti fisik dari jasa, bisa berupa fasilitas fisik peralatan yang dipergunakan, representasi fisik dari jasa yang dimiliki oleh Kantor Kecamatan Cimaung.

b. Keandalan (*reliability*)

Mencakup dua hal pokok yaitu, konsistensi kerja (*performance*) dan kemampuan untuk dipercaya (*dependability*). Hal ini berarti pegawai Kantor Kecamatan memberikan jasa pelayanannya secara tepat semenjak saat pertama (*right the first time*).

c. Daya Tanggap (*resvonsivenness*)

Yaitu kemampuan atau kesiapan para pegawai Kecamatan Cimaung untuk memberikan jasa pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat.

d. Jaminan (*assurance*)

Mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para pegawai bebas dari bahaya, resiko tau keragu-raguan.

e. Empati (*empathy*)

Meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan antara pegawai dengan pimpinan, pegawai antar pegawai dan pegawai dengan masyarakat, serta komunikasi yang baik, perhatian pribadi dan memahami kebutuhan masyarakat.

3. Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Umum Berdasarkan Kepmenpan No.63/KEP/M.PAN2003

a. Asas Pelayanan Publik

Kriteria asas-asas pelayanan publik berdasarkan Kepmenpan No.63/KEP/M.PAN/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Umum adalah sebagai berikut :

a) Transparansi

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

b) Akuntabilitas

Dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c) Kondisional

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

d) Partisipatif

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

e) Keamanan Hak

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

f) Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemberian dan penerimaan pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing.

b. Standar Pelayanan Publik

Standar pelayanan publik berdasarkan Kepmenpan No.63/KEP/M.PAN/2003 adalah, sebagai berikut :

a) Prosedur Pelayanan

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

b) Waktu Penyelesaian

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

c) Biaya Pelayanan

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

d) Produk Pelayanan

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

e) Kompetensi Petugas Pemberian Pelayanan

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

c. Pola Penyelenggaraan Pelayanan

Pola penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan Kepmenpan No.63/KEP/M.PAN/2003 adalah sebagai berikut :

a) Fungsional

Pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewajiban.

b) Terpusat

Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.

c) Terpadu**• Terpadu satu atap**

Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu atapkan.

- **Terpadu satu pintu**

Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

d) Gugus Tugas

Petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus di tempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberi pelayanan tertentu.

4. Penyusunan Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Penyusunan petunjuk pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan Kepmenpan No.63/KEP/M.PAN/2003 adalah sebagai berikut :

a. Landasan Hukum Pelayanan Publik

Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan.

b. Maksud dan Tujuan Pelayanan Publik

Hal-hal yang akan dicapai dari penyelenggaraan pelayanan

c. Sistem dan Prosedur Pelayanan Publik

Sistem dan prosedur pelayanan publik sekurang-kurangnya memuat :

a) Tata cara pengajuan permohonan pelayanan

- b) Tata cara penanganan pelayanan
- c) Tata cara penyampaian hasil pelayanan
- d) Tata cara penyampaian pengaduan pelayanan

d. Persyaratan Pelayanan Publik

Persyaratan teknis dan administratif harus dipenuhi oleh masyarakat penerima pelayanan.

e. Biaya Pelayanan Publik

Besarnya biaya dan rincian biaya pelayanan publik

f. Waktu Penyelesaian

Jangka waktu penyelesaian pelayanan publik

g. Hak dan Kewajiban

Hak dan kewajiban pihak pemberi dan penerima pelayanan publik

h. Pejabat Penerima Pengaduan Pelayanan Publik

Penunjuk pejabat yang menangani pengaduan pelayanan publik.

5. Tingkat Kepuasan Masyarakat

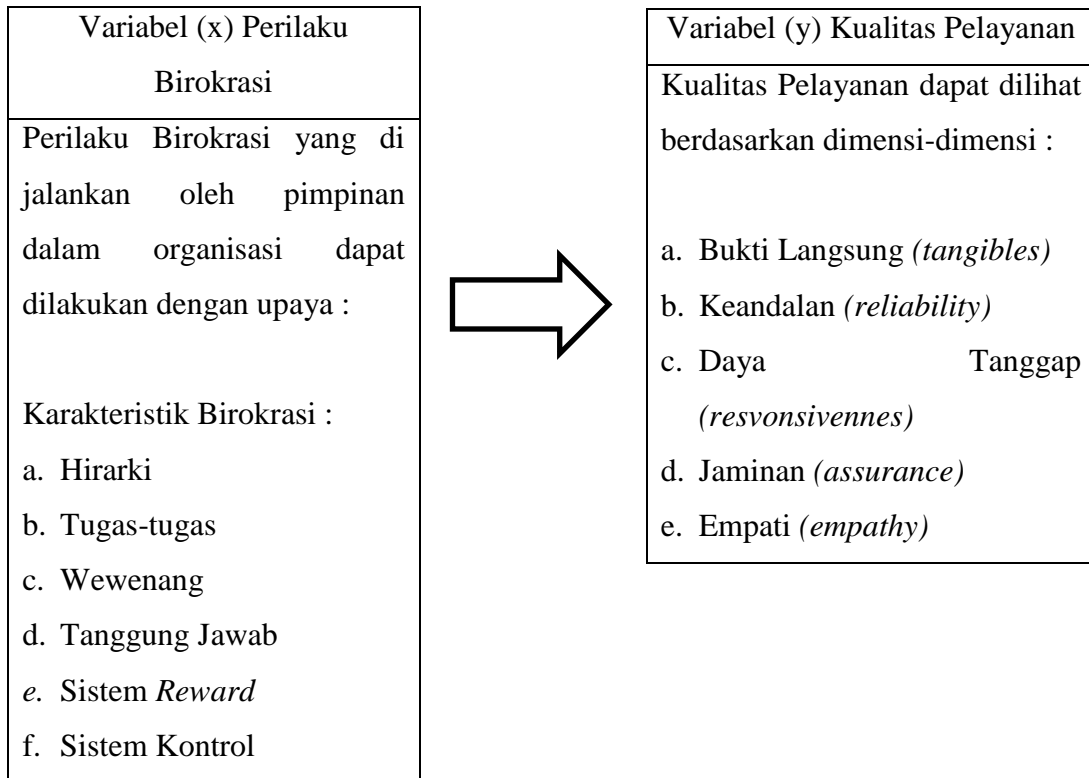
Ukuran keberhasilan penyelenggara pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Kepuasan menerima pelayanan dicapai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan. Oleh karena itu dalam kaitannya dengan tingkat kepuasan masyarakat, keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 mengamanatkan agar setiap penyelenggaran pelayanan secara berkala melakukan survey Indeks Kepuasan Masyarakat.

6. Pengawasan Penyelenggaran Pelayanan Publik

Pengawasan pelayanan publik, dilakukan melalui beberapa cara sebagai berikut (keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003) :

- a. Pengawasan melekat yaitu pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- b. Pengawasan fungsional yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawas fungsional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Pengawasan masyarakat yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, berupa laporan pengaduan masyarakat tentang penyimpangan dan kelemahan dalam penyelenggara pelayanan publik.

E. Hubungan Perilaku Birokrasi dengan Kualitas Pelayanan



Gambar 2.2

Model Hubungan Perilaku Birokrasi dengan Kualitas Pelayanan

Sumber :Dimodifikasi oleh peneliti berdasarkan *Miftah Thoha (2002:185)* dalam bukunya *Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II)* dan *Fandy Tjiptono (1998:70)* dalam bukunya *Manajemen Jasa*.

Peneliti akan menguraikan hubungan perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan dengan terlebih dahulu menguraikan definisi perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan.

Perilaku birokrasi menurut **Thoha (2002:184)** dalam bukunya “**Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-Dimensi Prima Ilmu**

Administrasi Negara Jilid II)”, mengemukakan bahwa : Perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya, Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut.

Menurut Lovelock (dalam Tjiptono, 1998:58) mengemukakan bahwa kualitas pelayanan, sebagai berikut :

Kualitas pelayanan merupakan tingkatan kondisi baik buruknya sajian yang diberikan oleh perusahaan jasa dalam rangka memuaskan konsumen dengan cara memberikan atau menyampaikan jasa yang melebihi harapan konsumen.

Kuatnya hubungan antara perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan publik sesuai dengan pendapat **Handi Irawan (2002:38)** dalam bukunya “Sepuluh Prinsip Kepuasan Pelanggan”, bahwa :

Kualitas pelayanan bergantung kepada pembentukan perilaku manusia yang memegang kontribusi sebesar 70%.

Perilaku birokrasi sangat erat kaitannya dengan kualitas pelayanan, karena kualitas pelayanan menunjuk secara langsung kepada perilaku-perilaku yang terlihat dalam proses. Perilaku birokrasi yang baik dapat meningkatkan kualitas pelayanan menjadi lebih baik. Penciptaan perilaku yang ideal didasarkan kepada pandangan bahwa kepentingan individu, kelompok dan kepentingan organisasi tidak saling bertabrakan melainkan dapat diselaraskan, dengan penyelarasan membentuk motivasi individual ataupun kelompok untuk memiliki keinginan, naluri untuk maju dan berkembang yang digabungkan dengan motivasi organisasional yang berwujud berbagai hal seperti insentif material yang diberikan organisasi,

pengakuan, penghargaan dan kesempatan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan melalui pendidikan dan pelatihan, sebagai upaya mengembangkan kemampuan intelektual dan kepribadian pegawai dalam pelaksanaan dan penyelesaian tugas untuk mencapai hasil kerja pegawai yang lebih baik.