

II. TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PIKIR DAN HIPOTESIS

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Perilaku Birokrasi

2.1.1.1 Pengertian Perilaku

Manusia hidup tidak akan terlepas dari perilaku yang bermacam-macam dan terkadang unik unik untuk dipelajari. Setiap manusia memiliki perilaku yang berbeda terhadap suatu objek walaupun obyeknya sama. Menurut Gunarso dalam Anita (2005:8), “perilaku adalah tindakan sosial dan merupakan tindakan yang dipergunakan sebagai alat atau cara untuk mencapai tujuan, sehingga kebutuhan atau kehendak terpenuhi. Selain itu perilaku merupakan perwujudan dari sikap itu mempunyai arah yang positif atau yang negatif terhadap suatu obyek”.

Sedikit berbeda pendapat dari Skinner (1938) seorang ahli psikologi dalam Notoatmojo (<http://www.infoskripsi.com/free:2007>), yang merumuskan bahwa “perilaku merupakan respon atau reaksi seseorang terhadap stimulus (rangsangan dari luar). Oleh karena perilaku ini terjadi melalui proses adanya stimulus terhadap organisme, dan kemudian organisme tersebut merespon”. Namun, pada hakekatnya rangsangan tidak hanya datang dari luar, tapi juga dari dalam diri individu. Pernyataan ini senada dengan apa yang dikemukakan

oleh Ati Harmoni (<http://www.ati.staff.gunadarma.ac.id/downloadfile:2006>)

bahwa:

Perilaku adalah tindakan/aksi yang mengubah hubungan antara organisme dan lingkungannya. Perilaku dapat terjadi sebagai akibat stimulus dari luar. Reseptor diperlukan untuk mendeteksi stimulus, saraf diperlukan untuk mengkoordinasikan respon dan efektor untuk melaksanakan aksi. Perilaku dapat pula terjadi sebagai stimulus dari dalam. Stimulus dari dalam, misalnya rasa lapar, memberikan motivasi akan aksi yang akan diambil bila makanan benar-benar terlihat atau tercium. Umumnya perilaku suatu organisme merupakan akibat gabungan stimulus dari dalam dan dari luar.

Berdasarkan ketiga pendapat yang telah dikemukakan sebelumnya, dapat disimpulkan secara sederhana bahwa perilaku adalah sebuah tindakan yang dikarenakan adanya rangsangan, yang berupa tujuan yang dapat memotivasi seseorang melakukan tindakan tersebut. Tujuan menjadi orientasi bagi seseorang melakukan suatu tindakan atau perilaku. Hal yang serupa dikemukakan pula oleh Winardi dalam Anita (2005:9) bahwa: “Perilaku pada dasarnya berorientasi pada tujuan. Artinya dengan perkataan lain, perilaku pada umumnya dimotivasi oleh suatu keinginan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Tujuan spesifik tidak selalu diketahui secara sadar oleh orang yang bersangkutan”. Pendapat ini diperkuat dengan apa yang dikemukakan oleh Hersey dalam Anita (2005:9) bahwa “perilaku pada dasarnya berorientasi pada tujuan. Tetapi tujuan-tujuan tersebut tidak selamanya diketahui secara sadar oleh yang bersangkutan. Dorongan yang memotivasi pola perilaku individu yang nyata dalam kadar tertentu berada di dalam alam bawah sadar. Perilaku orang pada umumnya dimotivasi oleh keinginan untuk memenuhi tujuan-tujuannya”.

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya perilaku dipengaruhi oleh berbagai macam aspek seperti stimulus (rangsangan dari dalam dan lingkungan sekitar), tujuan, kebutuhan, harapan dan motivasi. Maka dari itu dapat dikatakan bahwa perilaku merupakan kumpulan berbagai faktor yang saling berinteraksi. Sering tidak disadari bahwa interaksi tersebut amat kompleks sehingga kadang-kadang kita tidak sempat memikirkan penyebab seseorang menerapkan perilaku tertentu. Karena itu amat penting untuk dapat menelaah alasan dibalik perilaku individu, sebelum ia mampu mengubah perilaku tersebut.

Berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan sebelumnya dapat diambil kesimpulan bahwa perilaku adalah tindakan atau aktivitas seseorang yang merupakan hasil interaksi antara individu dengan segenap karakteristiknya (kemampuan, kepercayaan dan pengharapan) dengan lingkungannya (masyarakat, alam, atau organisasi) yang dipengaruhi oleh suatu tujuan baik berupa untuk memenuhi kebutuhannya atau apa yang diinginkannya, yang tujuan tersebut memotivasinya melakukan tindakan atau aktivitas tersebut.

2.1.1.2 Pengertian Birokrasi

Negara merupakan organisasi manusia yang paling besar dan kompleks. Untuk menjalankan tugas dan fungsinya, negara harus memiliki sistem administrasi yang baik. Di dalam sebuah administrasi negara, birokrasi diperlukan dalam proses administrasi untuk mencapai tujuan. Pada dasarnya birokrasi berfungsi memberikan pelayanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Secara epistemologis dalam Wahyudi Kumorotomo (2007:74) istilah birokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *bureau*, yang artinya meja tulis atau tempat bekerjanya para pejabat. Pengertian ini terlalu sempit untuk memaparkan apa itu birokrasi. Menurut Max Weber dalam A.W.Widjaja (2004:25) birokrasi adalah salah satu sistem otorita yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai peraturan. Dengan demikian birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan banyak orang. Hal ini diperkuat oleh pendapat lain, yaitu menurut Peter M. Blau dan Marhsal W. Mayer dalam Wahyudi Kumorotomo (2007:74): “Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengoordinasi secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang”.

Berdasarkan beberapa pendapat yang dikemukakan sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan sederhana bahwa birokrasi merupakan pencapaian tugas-tugas administratif oleh banyak orang. Bila birokrasi dijalankan oleh banyak orang maka di dalam birokrasi juga terdapat sistem pembagian kerja dan hierarki jabatan. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Fritz Morstei Marx dalam A.W.Widjaja (2004:25) bahwa: “Birokrasi sebagai tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah modern untuk pelaksanaan tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah”. Selain itu Farrel Heady yang mengutip rumusan Thompson dalam A.W.Widjaja (2004:25) menyatakan bahwa “organisasi birokrasi disusun sebagai suatu hierarki otorita yang begitu terperinci yang mengatasi pembegian kerja dan juga amat terperinci”.

Pendapat-pendapat yang telah dikemukakan sebelumnya dapat memberikan gambaran bahwa dalam pelaksanaan tugas-tugas dari suatu birokrasi diperlukan hierarki otorita dan spesialisasi pekerjaan. Kedua hal tersebut dimaksudkan agar tugas-tugas yang ada dapat dijalankan dengan baik. Aparatur yang bekerja di dalam birokrasi itu sendiri pun harus memiliki kompetensi dan keteralitan yang memadai agar tercapai suatu birokrasi yang ideal.

Weber memberikan suatu rumusan tipe ideal sebuah birokrasi yang berasal dari Carl J. Friedrich dalam Fred W. Riggs (1994:62), yaitu: “Orang yang mendefinisikan birokrasi sebagai bentuk organisasi yang ditandai oleh hierarki, spesialisasi peranan, dan tingkat kompetensi yang tinggi yang ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran tersebut”.

Rumusan ini juga didukung oleh pendapat dari Dennis Wrong dalam A.W. Widjaja (2004:26) yaitu:

Birokrasi organisasi diangkat sepenuhnya untuk mencapai suatu tujuan tertentu dari berbagai ragam tujuan, ia sebagai organisasi secara hierarki dengan jalinan komando yang tegas dari atas ke bawah, ia menciptakan pembagian pekerjaan yang jelas menugasi setiap organisasi dengan tujuan yang spesifik; peraturan umum dan ketentuan-ketentuan umum yang menentukan semua sikap dan usaha untuk mencapai tujuan; karyawan dipilih terutama berdasarkan kompetisi dan keterlatihannya; kerja dalam birokrasi cenderung merupakan pekerjaan sepanjang hidup.

Pemaparan mengenai pengertian birokrasi dari beberapa ahli sebelumnya, dapat memberikan kesimpulan bahwa birokrasi adalah suatu organisasi yang digunakan oleh pemerintah dalam menjalankan tugas-tugas administratif, yang di dalamnya terdapat hierarki komando dan spesialisasi peran.

a. Ciri-Ciri Birokrasi

Selain mengungkapkan tipe ideal birokrasi, Weber dalam Wahyudi Kumorotomo (2007:75-77) juga mengemukakan ciri-ciri pokok birokrasi.

Adapun ciri-ciri pokok birokrasi tersebut adalah:

1. Birokrasi melaksanakan kegiatan-kegiatan reguler yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi, didistribusikan melalui cara tertentu, dan dianggap sebagai tugas-tugas resmi.
2. Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hierarkhis, yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi.
3. Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu sistem “sistem-sistem peraturan abstrak yang konsisten” dan mencakup juga penerapan aturan-aturan itu dalam kasus-kasus tertentu.
4. Pejabat yang ideal melaksanakan tugas-tugasnya dengan semangat *sine ira et studio* (formal dan tidak bersifat pribadi) tanpa perasaan-perasaan dendam dan nafsu dan arena itu tanpa perasaan suka atau tidak suka.
5. Pekerjaan dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari pemecatan oleh sepihak.
6. Pengalaman menunjukkan bahwa tipe organisasi administratif yang murni berciri birokratis dilihat dari sudut teknis akan mampu mencapai tingkat efisiensi yang tertinggi.

Maksud dari poin pertama di atas adalah pembagian tugas secara tegas memungkinkan untuk mempekerjakan hanya ahli-ahli dengan spesialisasi tertentu pada jabatan-jabatan tertentu dan membuat mereka bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas masing-masing secara efektif. Tingkat spesialisasi yang tinggi ini telah menjadi bagian dari kehidupan sosial ekonomi kita sehingga kita cenderung lupa bahwa hal ini merupakan inovasi birokratis yang relatif baru dan belum pernah ditemui pada masa-masa lalu.

Maksud dari poin ke dua di atas adalah setiap pejabat yang berada dalam hierarki administrasi ini dipercayai oleh atasan-atasannya guna bertanggung

jawab atas semua keputusan dan tindakan yang dilakukan oleh bawahannya maupun diri sendiri. Agar dapat mempertanggungjawabkan pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan bawahannya, ia di beri wewenang untuk mengatur mereka, ia punya hak untuk memberi perintah-perintah, dan bawahannya punya kewajiban untuk mematuhi. Akan tetapi, harus diingat bahwa wewenang itu hanya berlaku sepanjang itu berkenaan tugas-tugas kedinasan.

Maksud dari poin ke tiga di atas adalah sistem pedoman pembagian tugas berdasarkan aturan-aturan ini dirancang untuk menjamin adanya keseragaman dalam pelaksanaan setiap tugas (berapapun banyaknya pegawai yang terlibat di dalamnya) dan mengoordinasikan tugas-tugas yang beraneka ragam.

Maksud dari poin ke empat di atas adalah agar pedoman-pedoman yang rasional bisa mempengaruhi jalannya pelaksanaan tugas tanpa dicampuri hal-hal yang bersifat pendirian pribadi, di dalam organisasi (terutama dalam menghadapi klien) orang harus menampilkan pendekatan yang tidak mengandung ikatan.

Maksud dari poin ke lima di atas adalah pekerjaan dalam suatu organisasi birokrasi mencakup suatu jenjang karier serta mengandung suatu “sistem kenaikan pangkat” yang berdasarkan senioritas atau prestasi maupun gabungan antarkeduanya. Kebijakan organisasi-organisasi pemerintah (*civil service*), tetapi juga dalam perusahaan-perusahaan swasta (*private service*) ini hendaknya mendorong tumbuhnya kesetiaan terhadap organisasi serta rasa ikatan (*esprit de corps*) di antaranya sesama anggota.

Maksud dari poin ke enam di atas adalah birokrasi mengatasi masalah-masalah yang menonjol dalam organisasi, yakni bagaimana memaksimalkan efisiensi dalam organisasi, bukan hanya mengatasi masalah-masalah individu saja.

Supaya seseorang dapat bekerja secara efisien, ia harus memiliki keahlian-keahlian tertentu dan menerapkannya secara aktif dan rasional. Setiap anggota harus ahli dalam bidang keterampilan tertentu untuk menjalankan tugas yang dibebankan kepadanya. Maka sebaiknya aparatur yang bekerja dalam sebuah birokrasi adalah orang dari lulusan administrasi negara atau di bidang pemerintahan. Karena tidak akan efektif apabila seorang sarjana teknik mesin bekerja sebagai salah satu staf administrasi di sebuah kantor pemerintahan. Apabila diadakannya spesialisasi serta penerimaan pegawai yang didasarkan pada kualifikasi teknis yang obyektif maka akan lebih baik bagi kelangsungan pelaksanaan tugas nantinya.

Penekanan pada penghindaran hubungan yang bersifat pribadi pun dirasa sangat perlu untuk menghindari tindakan-tindakan yang bersifat irasional, seperti memecat pegawai tanpa alasan, mengambil pungutan liar atas jasa pelayanan yang diberikan kepada masyarakat atau lebih mendahulukan kepentingan hubungan darah atau *family*. Sementara itu pengambilan keputusan secara sendiri-sendiri yang bersifat rasional seperti pemecatan pegawai, pengambilan keputusan atas suatu kebijakan dan lain-lain juga tidak serta merta dapat dibenarkan karena tidak akan ada lagi efektifitas koordinasi dari sebuah organisasi. Untuk menghindari hal itu maka diperlukan disiplin

yang tinggi guna membatasi ruang gerak dari berbagai keputusan rasional dalam organisasi, yaitu melalui sistem peraturan dan perundang-undangan serta hierarkhi dalam pengawasan dan pembinaan.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat ditarik sebuah asumsi mengenai birokrasi yaitu, bahwa birokrasi merupakan segala sesuatu yang bersifat serba lamban, lambat, berbelit-belit dan serba formalitas. Bahkan di kalangan masyarakat sendiri menilai bahwa birokrasi merupakan suatu proses yang berbelit-belit, membutuhkan waktu yang lama, biaya yang menimbulkan keluhan kesah dan lain-lain yang menimbulkan suatu pemikiran bahwa birokrasi itu sesuatu yang tidak perlu atau tidak efisien.

Anggapan dari kebanyakan masyarakat tersebut juga senada dengan apa yang dikemukakan oleh Blau dan Mayer dalam sebuah Jurnal Administrasi Negara edisi September 2001. Baud dan Mayer dalam Suwondo (<http://www.akademik.unsri.ac.id/:2001>) lebih melihat birokrasi dari sisi gelapnya yaitu: “adanya kekakuan (*infleksibility*) dan kemandegan struktural (*structural static*). Tata cara yang berlebihan (*ritualism*) dan penyimpangan sasaran (*prevesion goals*), sifat yang tidak pribadi (*impersonality*), dan pengabaian (*alienation*) serta otomatis (*automatism*) serta tertutup terhadap perbedaan pendapat (*constrain of dissent*)”. Selain itu A.W.Widjaja (2004:27) dalam bukunya yang berjudul Etika Administrasi Negara mengungkapkan bahwa:

Kritikan pedas yang dilontarkan terhadap birokrasi yang antara lain disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut terdapatnya kegagalan menentukan wewenang dan tanggung jawab secara terbuka, peraturan-peraturan yang bersifat rutin dan kaku, kebodohan para pegawai dan

aparatur, gerak pegawai dan aparatur yang lamban, prosedur serta proses yang berbelit-belit dan pemberosan.

Jika dalam kenyataanya keadaan birokrasi seperti apa yang digambarkan oleh Blau dan Mayer serta oleh Widjaja maka sungguh ironis. Masyarakat akan sangat dirugikan dengan keadaan birokrasi yang seperti itu. Selain semua keinginan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik menjadi sangat terhambat juga akan menghamburkan uang negara demi sebuah organisasi birokrasi yang tidak efektif dan efisien. Padahal uang negara yang digunakan untuk membiayai setaip organisasi pemerintahan adalah berasal dari rakyat, masih juga rakyat dipunguti biaya tambahan. Ini akan menimbulkan kesan pemerasan terhadap rakyat.

Paradigma seperti itu hendaklah diubah, sepatutnya kita mempunyai pandangan lain mengenai birokrasi, antara lain kita jadikan birokrasi sebagai alat pembaharuan (*agen of change*). Menurut Wahyudi Kumorotomo (2007:78):

Birokrasi sebagai alat pembaharuan akan terlaksana bila tujuan-tujuan organisasi memang diarahkan kepada strategi pembaharuan dan pembangunan. Untuk dapat merealisasikan cita-cita pembangunan sosial ekonomi pemerintah harus memiliki pranata-pranata yang mudah menerima inovasi-inovasi baru yang bermanfaat bagi pembangunan. Birokrasi adalah perangkat yang paling memungkinkan untuk bisa melaksanakan tujuan-tujuan tersebut.

Birokrasi juga merupakan alat penunjang utama di dalam sistem administrasi modern, apabila dalam penerapan dari sistem birokrasi itu sendiri dapat menerima perubahan dan pembaharuan IPTEK. Dunia yang semakin maju akan terus menerus menuntut dari sebuah pembaharuan, termasuk juga sistem

birokrasi dari pemerintahan yang ada guna memenuhi kebutuhan masyarakat yang turut berkembang pula.

b. Karakteristik Birokrasi

Seperti halnya dengan organisasi yang lainnya, organisasi birokrasi memiliki karakteristik tersendiri yang membedakannya dengan sistem organisasi yang lain. Dennis H. Wrong dalam Widjaja (2004:29) mengungkapkan bahwa:

Setiap organisasi birokrasi mempunyai ciri struktural utama sebagai berikut:

1. Pembagian tugas
2. Hierarki otorita
3. Peraturan dan ketentuan yang terperinci
4. Hubungan interpersonal di antara pekerja.

Bahwa dalam setiap organisasi ada dua kelompok, ataupun namanya yaitu:

1. Mereka yang diatas atau kelompok superior atau pemimpin atau penguasa (kader, manager, administrator) dan sebagainya.
2. Mereka yang di bawah atau kelompok sub ordinasi atau mereka yang dikuasai, bawahan, pengikut (*following*) dan sebagainya.

Agar kedua kelompok itu ada jalinan, maka diperlukan sistem hubungan yakni yang lebih tinggi akan memberi perintah kepada yang lebih bawah, sementara yang lebih bawah harus melaporkan apa yang dikerjakannya sesuai dengan apa yang diterima.

Di dalam kehidupan organisasi modern, perlu dipisahkan antara kehidupan pribadi dengan kehidupan di kantornya (kedinasan). Menurut Eisentadt dalam A.W. Widjaja (2004:29):

Ada kalanya organisasi birokratik diciptakan oleh kelompok elit tertentu (penguasa) dalam rangka untuk menyelesaikan sesuatu masalah untuk menjamin perolehan pelayanan dan posisi kekuasaan di dalam masyarakat. Dalam kebanyakan masyarakat modern, organisasi birokratik diperkenalkan ketika para pemegang kuasa politik dan ekonomi dipandang sebagai masalah yang muncul karena terjadi perkembangan eksternal seperti perang atau perkembangan internal seperti pertumbuhan ekonomi, tuntutan

politik dan lain-lain. Untuk mengatasi masalah ini mereka harus memobilisasi sumber-sumber yang tepat dari berbagai kelompok dan bidang kehidupan. Bahwa birokrasi tumbuh subur dalam lingkungan yang kompetitif dan stabil, ada faktor-faktor suasana sosial yang cocok dengan tugas-tugas rutin, tetapi lingkungannya telah berubah. Suatu kondisi di mana mekanisme menjadi hal yang sangat problematic. Stabilitas tidak pernah berhenti lama, secepatnya akan bergerak dan berubah.

c. Unsur-Unsur Birokrasi

Menurut Komarudin dan Junidar Hasan (2003:3.35-3.36) unsur-unsur birokrasi terdiri dari organisasi, pengarahannya, teras menerus, sifatnya teratur, dan adanya tujuan.

1. Organisasi

Cara mengumpulkan tenaga dan membagi-bagikan kekuasaan dan wewenang ada dalam organisasi. Maka dalam organisasi terdapat:

- ❖ Penguasa dan mereka yang dikuasai.
- ❖ Adanya hierarki, urutan-urutan kekuasaan secara vertikal, bertingkat dari atas ke bawah. Semua saluran yang membawa perintah dari atas ke bawah, dan merupakan saluran yang membawa aspirasi dari bawah ke atas.
- ❖ Adanya pembagian tugas horizontal, pembagian tugas antara beberapa bagian, yang mempunyai kekuasaan dan wewenang yang setingkat atau sederajat. Tidak menyebabkan perbedaan tingkat kedudukan, hanya pembagian secara spesialisasi.
- ❖ Ada suatu kelompok sosial. Dalam organisasi tersebut ada pimpinan dan ada yang dipimpin, pemimpin mungkin pada diri seseorang atau sekelompok orang. Orang-orang tersebut dalam suatu organisasi

merasa dirinya sebagai bagian dari kesatuan tersebut yang dinamakan kelompok sosial.

2. Pengerahan tenaga

Pengaturan tenaga-tenaga secara organisatoris untuk melaksanakan suatu kerja tertentu, baik tenaga kasar maupun tenaga ahli, meliputi tenaga-tenaga fisik yang mengandalkan pada keterampilan, tenaga, dan juga tenaga-tenaga non-fisik yang lebih mempergunakan tenaga pikiran. Dengan tata tertib tadi seseorang tahu akan tempatnya di dalam lingkungan pekerjaan, hubungan kerja dengan bagian lain atau pejabat, serta bertanggung jawab. Tenaga-tenaga tersebut dikerahkan secara teratur, atas landasan tata tertib tertentu (peraturan).

3. Terus menerus

Pengerahan tenaga kerja harus berjalan terus menerus, tujuannya berbeda-beda sesuai dengan jenis organisasi.

4. Sifatnya teratur

Di samping ada peraturan-peraturan formal, perlu pula adanya disiplin kerja yaitu ketaatan untuk menjalankan pekerjaan sebagaimana yang telah ditentukan. Adakalanya peraturan formal belum ada, akan tetapi disiplin kerja harus sudah ada.

5. Ada tujuan

Apabila suatu birokrasi telah mempunyai tujuan tertentu, maka birokrasi tersebut tidak boleh menyimpang dari tujuan semula. Birokrasi merupakan organisasi dalam masyarakat, karena itu birokrasi tidak boleh menyimpang dari dasar-dasar kehidupan masyarakat di mana birokrasi itu berada.

d. Fungsi Birokrasi

Berdasarkan kecenderungan sikap atau orientasi, birokrasi menurut Blau dan Scott dalam Anita (2005:37) dapat dibedakan menjadi dua kategori yaitu “*Service Orientation*” dan “*Social Control Orientation*”. Birokrasi dengan “*service orientation*” memberikan pelayanan kepada orang-orang yang berhubungan dengan sikap pelayanan profesional yang bertujuan menjamin kepuasan pihak yang dilayani. Sedangkan birokrasi dengan “*social control orientation*” lebih menekankan pada pengendalian atau pengawasan, karena dia menjalankan suatu peraturan atau “*regulation*” guna memelihara ketertibannya.

Bila dihubungkan dengan birokrasi di Indonesia, di mana birokrasi dapat berfungsi sebagai “abdi negara” juga sebagai “abdi masyarakat”. Birokrasi sebagai abdi negara menekankan orientasinya pada “*social control orientation*”. Sebaliknya sebagai abdi masyarakat, birokrasi seharusnya berorientasi sebagai pelayan, fasilitator membantu dan mempermudah masyarakat serta warga dalam urusan-urusan atau kepentingan pada birokrasi.

Syukur Abdullah dalam Anita (2005:22-23) juga mengelompokkan birokrasi menurut fungsinya menjadi tiga macam, yaitu:

1. Birokrasi Pemerintahan Umum
2. Birokrasi Pembangunan
3. Birokrasi Pelayanan

Birokrasi pemerintahan umum Birokrasi menjalankan fungsi-fungsi dasar pemerintahan, pertahanan dan keamanan, hukum dan ketertiban, perpajakan dan *intelligence*. Menjalankan fungsi dan peranan mereka dengan orientasi pengaturan (*regulative orientation*) yang cukup ketat, luas dan efektif. Masalah yang mungkin timbul adalah bahwa orientasi pengendalian dan pengaturan yang dirasakan berlebihan dapat dipandang bertentangan dengan nilai-nilai Demokrasi Pancasila yang seharusnya menjadi landasan utama budaya birokrasi Indonesia dalam berhadapan dengan masyarakat.

Birokrasi pembangunan menjalankan fungsi dan peranan untuk mendorong perubahan dan pertumbuhan dalam berbagai sektor kehidupan masyarakat, pada hakekatnya diharapkan mampu berperan dalam aspek pengaturan dan pelayanan secara bersama pengaturan (regulasi) dalam sistem perizinan untuk memelihara keseimbangan antara tujuan-tujuan pembangunan dan kepentingan dasar masyarakat dan lingkungannya. Pelayanan (*service*) yang sebaik-baiknya untuk mempermudah pengurusan yang diperlukan oleh masyarakat atau pengusaha agar pembangunan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Masalah yang timbul dari gejala *over regulation* yang tercermin dalam sistem perizinan yang rumit, dan orientasi pelayanan "*service*" tertinggal di belakang. "*Over regulation*" menjadi "*counter productive*", sehingga kemudian dibutuhkan "*deregulation*".

Birokrasi pelayanan menjalankan peranan pelayanan secara langsung kepada masyarakat, juga mengalami persoalan karena sikap dalam pelayanan masih mengundang keinginan untuk "mengatur" kepentingan dan kepuasan "*clients*"

Belum menjadi faktor yang kuat dalam memberikan pelayanan. Birokrasi sebagai “abdi masyarakat” masih lebih banyak merupakan pernyataan pada tindakan nyata.

e. Pemahaman Tentang Birokrasi

Setiap orang mempunyai anggapan yang berbeda tentang birokrasi. Seorang ahli sosiolog mungkin melihat birokrasi sebagai proses interaksi di antara individu atau pejabat, seorang ekonom melihatnya sebagai struktur yang dapat dimanfaatkan dalam menunjang efisiensi dan menarik laba buat negara, seorang politisi mungkin melihatnya sebagai sarana untuk membentuk opini publik, sementara seorang pengguna (*applicant*) atau klien justru menganggapnya tidak lebih dari alat penguasa untuk menonjolkan kekuasaannya. Begitu beragam pemahaman orang mengenai birokrasi sehingga mempersulit bagi orang awam untuk mengertinya. Berikut adalah pemahaman yang lazim dianut tentang birokrasi:

1). Inefisiensi Organisasi.

Begitu banyaknya peraturan yang harus diikuti jika orang berhubungan dengan birokrasi, sehingga membuat orang berpandangan bahwa birokrasi itu merupakan sebuah sistem organisasi yang tidak efisien. Ini dikarenakan adanya kepercayaan yang berlebihan kepada persyaratan-persyaratan administratif (*presendence*), kurangnya inisiatif, kelambanan dalam berbagai urusan, banyaknya formalitas dan formulir serta duplikasi pekerjaan.

2). Kekuasaan atau Pemerintahan Yang Dijalankan Pejabat

Di dalam negara yang berasaskan pada nilai-nilai demokrasi, yaitu pemerintahan yang berasal dari rakyat, dilaksanakan oleh rakyat dan hasilnya untuk rakyat. Dengan kata lain, pemerintahan yang kekuasaannya dipegang oleh rakyat. Tidak selayaknya apabila pemerintahan yang dijalankan itu bersifat sewenang-wenang, melainkan harus dijalankan demi kebaikan rakyat. Namun dalam konsep yang berbeda dikembangkan oleh Harold J. Laski, Karl Wittfogel dan Jean Meynard dalam Wahyudi Kumorotomo (2007:81) yaitu “birokrasi sebagai kekuasaan atau pemerintahan yang dijalankan oleh para pejabat”. Merupakan dua hal yang bertolak belakang antara negara demokratis dengan kekuasaan birokrasi yang jalankan oleh para pejabat. Hal ini menimbulkan suatu pemikiran bahwa para pejabat dapat melakukan apa saja dengan kekuasaan yang ia miliki dalam sebuah organisasi birokrasi.

Max Weber dalam A.W.Widjaja (2004:27-28) mengemukakan tiga tipe otorita dalam birokrasi, yaitu:

1. Otorita Tradisional (kekuasaan)
2. Otoritas Kharismatik
3. Otorita Legal Rasional

Otorita tradisonal meletakkan dasar-dasar legitimasi pola pengawasan sebagaimana diberlakukan di masa lampau yang dewasa ini masih berlaku. Para pemegang otorita merasa takut untuk merenggangkan cara pekerjaan tradisional, karena perubahan berikutnya akan menggerogoti sumber-sumber legitimasinya. Bencana dalam sistem otorita tradisional hanyalah hubungan

yang akrab antara penguasa dengan rakyat. Jika penguasa tradisional meninggalkan nilai-nilai lama misalnya sebagai penengah, maka kepribadiannya boleh jadi telah luntur, tetapi setiap pengganti/penguasa baru selalu akan dipilih melalui cara tradisional, sehingga dengan demikian sistem otorita tetap akan berlanjut.

Otoritas kharismatik timbul karena penghambaan seseorang kepada individu yang memiliki hal-hal yang tidak biasa atau luar biasa. Individu yang dipatuhi itu misalnya memiliki sifat heroic, ciri-ciri atau sifat-sifat pribadi lainnya amat menonjol. Kedudukan seseorang pemimpin kharismatik tidaklah diancam oleh kriteria-kriteria tradisional. Penguasa ini dari segala komandonya selalu dipatuhi oleh para pengikutnya yang dipandang dapat memimpinya ke arah mencapai tujuan. Awal periode modern telah menunjukkan tuntutan untuk menetapkan organisasi-organisasi sosial pada dasar stabil, tetapi masih tetap membuka peluang bagi terjadinya perubahan.

Otorita legal rasional didasarkan atas peraturan-peraturan yang bersifat tidak pribadi yang ditetapkan secara legal. Kesetiaan, kepatuhan adalah manakala seseorang melaksanakan otorita kantornya hanya terbatas pada jangkauan kantornya. Otorita legal rasional memang didasarkan atas peraturan-peraturan yang pasti. Intisari dari otorita legal rasional adalah birokrasi. Jantung dari birokrasi adalah sistem hubungan otorita yang dirumuskan secara rasional.

3). Administrasi dalam Organisasi Negara

Birokrasi sering diasumsikan sebagai organisasi yang berskala besar, yang memiliki kegiatan admistrasi dan menjalankan fungsi tertentu yang dianggap penting oleh masyarakat seperti memberikan pelayanan publik. Kegiatan administrasi yang dijalankan dalam sebuah organisasi birokrasi bersifat hierarkhi otoritas, spesialisasi tugas, badan keterampilan serta peran-peran khusus. Otoritas yang dimiliki oleh para aparat birokrasi bersifat legal serta staf-staf dalam birokrasi dipilih berdasarkan sistem imbalan (*merit system*) sehingga mereka mampu menjadi pendukung efisiensi tugas-tugas pelayanan publik.

4). Masyarakat Modern

Menurut pandangan ini, birokrasi adalah masyarakat modern itu sendiri, di mana organisasi merupakan miniatur masyarakat, dan masyarakat yang maju adalah yang mempunyai organisasi yang tangguh. Maka untuk menjadi masyarakat yang maju, dilakukanlah birokratisasi secara besar-besaran.

5). Organisasi Rasional

Lahir dari sebuah pemikiran dari Weber yang mengungkapkan ciri-ciri yang melekat pada birokrasi yaitu pembagian kerja, pelimpahan wewenang, impersonalitas, kualifikasi teknis dan efisiensi menjadikan tonggak gagasan birokrasi sebagai organisasi rasional. Pemikiran yang sejalan diungkapkan oleh Peter Leonard dalam Wahyudi Kumorotomo (2007:84), yang menyatakan

bahwa: “birokrasi adalah organisasi yang rasional, yang melaksanakan tugas-tugas berdasarkan penerapan manajemen ilmiah”.

f. Birokrasi Di Negara Berkembang

Masyarakat yang selalu berkembang seiring dengan perkembangan peradaban manusia yang semakin tinggi. Tingkat kebutuhan akan pelayanan publik semakin meningkat, hal ini menuntut pelaksanaan birokrasi yang modern di mana prinsip rasionalitas yang digunakan hendaknya tidaklah kaku melainkan yang tanggap dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Birokrasi hendaknya memberikan pelayanan-pelayanan akan kepentingan umum dengan aturan yang sama bagi semua pihak, tidak semata-mata untuk menguatkan kedudukan sebagai pejabat atau penguasa itu sendiri.

Namun dalam kenyataannya, konsep birokrasi yang telah dikemukakan di atas sulit sekali untuk dilaksanakan. Itu dikarenakan oleh beberapa faktor, antara lain:

- ❖ Adanya kepentingan-kepentingan pribadi yang dibawa bagaimanapun seseorang bekerja dalam sebuah birokrasi;
- ❖ Perasaan atau emosi dari individu-individu yang menjalankan tugas dalam birokrasi.

Setiap negara memiliki ciri khas birokrasi tersendiri, begitu pula dengan Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang memiliki ciri khas tersendiri. Farrel Heady dalam Fred W.Riggs (1994:144) juga menyatakan bahwa:

Mengenai birokrasi yang sedang berkembang adalah multifungsionalitas dari peranan birokrasi negara sedang berkembang. Secara khusus mereka menunjukkan kecenderungan nyata bahwa para birokrat yang mempunyai kedudukan tinggi dengan sendirinya menjadi elit politik dalam masyarakat tersebut, dan bahkan mereka menjadikan dirinya sebagai akar bagi elit yang dominan.

g. Model-Model Birokrasi

Ciri-ciri dan karakteristik yang berbeda dari birokrasi di setiap negara, bahkan di setiap organisasi birokrasi itu sendiri. Hal ini antara lain dipengaruhi oleh pola perilaku, orientasi dari birokrasi dan adat istiadat di lingkungan sekitar organisasi birokrasi. Hal ini memperlihatkan bahwa ada beberapa model dari birokrasi itu sendiri. Menurut Wahyudi Kumorotomo (2007:87-88) ada tiga model birokrasi, antara lain:

1. Birokrasi Tradisional
2. Model Birokrasi yang merupakan salah satu akibat dari pengaruh sistem kolonial di negara-negara berkembang
3. Birokrasi Rasional

Model birokrasi tradisional bermula dari pengertian kewenangan tradisional yang pernah dikemukakan oleh Weber. Yang diutamakan dalam birokrasi seperti ini adalah terwujudnya keharmonisan hierarkhis, bahwa masyarakat sudah terkondisi di dalam suatu sistem yang berjenjang. Oleh karena itu, untuk memelihara keharmonisan model tradisional mementingkan loyalitas dan keselarasan sosial. Ciri lain yang mewarnai adalah budaya aristokrat, loyalitas ritual yang cenderung mengarah kultus individu, corak hubungan *patron-client*, adanya pengaruh fatalisme atau mistisisme dalam pengambilan

keputusan, dan sebagainya. Dalam memandang pertanggungjawaban administrasi para birokrat model tradisional cenderung berorientasi kepada atasan atau satuan yang lebih tinggi.

Model birokrasi yang ke dua sebagai hasil dari rekayasa sosial dari penguasa kolonial yang menginginkan terbentuknya faksi-faksi koloni (*beambtensaat*), model birokrasi ini menekankan pada struktur apolitis dan terpisah dari aspirasi rakyat. Birokrasi bukan lagi bertindak sebagai pelayan rakyat tetapi justru masyarakat yang harus melayani birokrasi. Di dalam proses pengambilan keputusan birokrasi tidak banyak melibatkan kekuatan-kekuatan sosial dan politik melainkan bertumpu pada teknokrat. Ini tampak misalnya dalam pola-pola penetrasi birokrasi yang kuat dalam setiap aspek kehidupan masyarakat, sistem yang terlalu menekankan pada stabilitas, sistem anggaran berimbang, politik investasi terbuka, dan sebagainya.

Birokrasi rasional lebih banyak mengandalkan efisiensi dan kualitas keputusan yang obyektif yang ditawarkan, bukan kepada pembuatan keputusannya. Model ini hanya berfungsi bila antara kekuatan birokrasi dan kekuatan sosial politik dari masyarakat terdapat keseimbangan sehingga selalu terdapat proses *check and balance*. Di samping itu, di dalam tubuh birokrasi sendiri diperlukan orang-orang yang memiliki semangat profesionalisme dan komitmen yang tinggi terhadap kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi pertanyaan tentang komitmen atau daya tanggap itu sebenarnya sudah berada di luar konsep rasionalitas birokrasi. Dalam beberapa hal kita kerap kali menemukan bahwa birokrasi terlalu kaku dan berlebih-lebihan dalam

menerapkan berbagai prosedur sehingga perlu dilakukan tindakan-tindakan yang dikenal dengan debirokratisasi.

Setiap model birokrasi memiliki kelemahan dan kelebihan masing-masing, sehingga tidak dapat disimpulkan mana yang paling tepat. Setiap model birokrasi pun memiliki nilai-nilai tersendiri yang harus ditaati. Tentunya yang kita harapkan adalah birokrasi yang bersifat universal dan berlaku buat siapa saja. Yang kita harapkan adalah para birokrat selalu memawas diri serta tindakannya sesuai dengan nilai-nilai etis birokrasi yang universal.

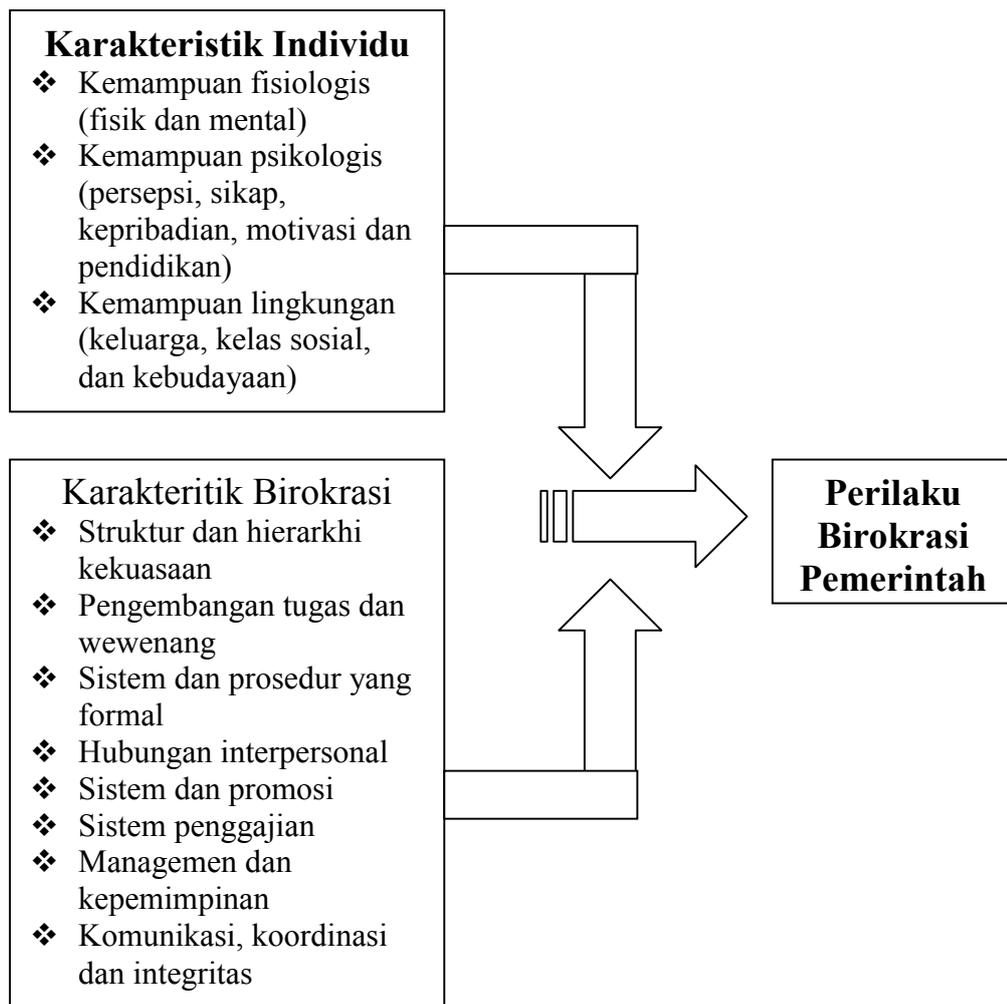
2.1.1.3 Perilaku Birokrasi

Perilaku adalah tindakan atau aktivitas seseorang yang merupakan hasil interaksi antara individu dengan segenap karakteristiknya (kemampuan, kepercayaan dan pengharapan) dengan lingkungannya (masyarakat, alam, atau organisasi) yang dipengaruhi oleh suatu tujuan baik berupa untuk memenuhi kebutuhannya atau apa yang diinginkannya, yang tujuan tersebut memotivasinya melakukan tindakan atau aktivitas tersebut. Sedangkan birokrasi adalah suatu organisasi yang digunakan oleh pemerintah dalam menjalankan tugas-tugas administratif, yang di dalamnya terdapat hierarki komando dan spesialisasi peran.

Berdasarkan konsep mengenai perilaku dan birokrasi yang telah dikemukakan sebelumnya dapat diambil kesimpulan bahwa perilaku birokrasi adalah kecenderungan atau pola tindakan atau aktivitas dalam menjalankan tugas-tugas administratif dalam sebuah organisasi.

Senada dengan kesimpulan yang saya berikan, Thoha dalam Anita (2005:13-14) juga berpendapat bahwa “perilaku birokrasi pada hakekatnya merupakan hasil interaksi antara individu dengan organisasinya”. Adapun model umum perilaku birokrasi yang digambarkan oleh Thoha:

Gambar 1: Model umum perilaku birokrasi



Thoha dalam Anita (2005:15) menyatakan karakteristik individu dilihat dari kemampuannya. Dapat dibedakan atas:

- a. Kemampuan Fisiologis (fisik dan mental)

Menurut G. Karta Sapoetra dalam Anita (2005:15), bahwa “pekerjaan yang dibebankan atau dipertanggungjawabkan kepadanya hanya dapat dicapai asalkan fisik dan mental pegawai atau karyawan pada waktu itu, tidak mengalami gangguan sehingga dalam pelaksanaan kerjanya tidak mengalami penyimpangan”. Rasa ikhlas ingin mengabdikan diri sebagai aparatur yang melayani masyarakat biasanya terjadi pada awal seseorang bekerja mengisi formasi-formasi yang kosong pada sebuah instansi. Kondisi mental yang demikian sepatutnya dipertahankan karena akan membuatnya menjadi semangat bekerja dan benar-benar bertanggung jawab terhadap tugas-tugas yang dibebankan kepadanya.

- b. Kemampuan psikologis menurut Thoha dalam Anita (2005:16) berupa persepsi, sikap, kepribadian, motivasi dan pendidikan.
 - ❖ Menurut Syaiful Bahri dalam Nomi Irayani (2007:13) “motivasi adalah suatu usaha yang disadari untuk mengarahkan dan menjaga tingkah laku seseorang agar ia terdorong untuk bertindak melakukan sesuatu sehingga mencapai hasil atau tujuan tertentu”.
 - ❖ Menurut WJS Poerwodarminto dalam Anita (2005:16) “persepsi berarti suatu pandangan dan anggapan”.
 - ❖ Menurut Thoha dalam Anita (2005:16) memberikan batasan persepsi sebagai berikut: “Persepsi adalah proses yang dilakukan seseorang dalam memahami informasi mengenai lingkungannya, pendengaran dan penciuman”.
 - ❖ Thodere M. Newcomb dalam Anita (2005:16) menyatakan bahwa “kepribadian merupakan organisasi sikap-sikap (*predispositoms*) yang

dimiliki seseorang sebagai latar belakang terhadap perilaku. Kepribadian juga menunjukkan pada organisasi sikap-sikap seseorang untuk berbuat, mengetahui, berpikir, dan merasakan secara khusus apabila ada hubungan dengan orang lain atau menanggapi suatu keadaan”.

- ❖ Menurut Louis Thurstone dan Charlie O’Good dalam Anita (2005:16) “sikap adalah suatu bentuk evaluasi atau reaksi perasaan. Sikap terhadap suatu obyek adalah perasaan mendukung atau memihak ataupun tidak mendukung atau tidak memihak terhadap suatu obyek.
 - ❖ Menurut Sondang dalam Anita (2005:16) “pendidikan adalah unsur sadar dan sistematis yang berlangsung seumur hidup dalam rangka mengalihkan pengetahuan seseorang kepada orang lain”.
- c. Kemampuan lingkungan termasuk di dalamnya keluarga, kelas sosial, dan kebudayaan, yang membentuk karakteristik seseorang.
- ❖ Menurut Soerjono Soekanto dalam Anita (2005:17) “keluarga adalah suatu ikatan yang dibentuk seseorang yang menekankan pada pentingnya ikatan kebersamaan”.
 - ❖ Menurut Soekanto dalam Anita (2005:17) “kelas sosial dapat didefinisikan sebagai pelapisan masyarakat yang biasanya didasarkan atas tolak ukur ekonomi seseorang”.
 - ❖ Kunctjaraningrat dalam Anita (2005:17) mengartikan “kebudayaan sebagai keseluruhan gagasan dan karya manusia yang harus dibiasakannya dengan belajar, beserta keseluruhan dari hasil budi dan karyanya itu”.

2.1.2 Kepuasan Dalam Pelayanan Publik

2.1.2.1 Pelayanan Publik

Pelayanan publik sering disangkutpautkan dengan kegiatan pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bentuk barang dan jasa.

Menurut Anita (2005:25):

Pelayanan publik dapat diartikan secara luas dan secara sempit. Secara luas pelayanan publik adalah segala aktivitas pengadaan barang dan jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat, yang dilakukan baik melalui mekanisme pemerintah maupun bukan pemerintah. Sedangkan secara sempit pelayanan publik adalah suatu kegiatan penyediaan barang dan jasa bagi masyarakat, baik pemerintah maupun bukan pemerintah yang dilakukan secara tatap muka (langsung) atau pelayanan publik adalah berlangsungnya kontak atau pertemuan langsung antara pemberi atau penerima layanan.

Pelayanan publik yang akan saya bahas di sini adalah pelayanan publik yang fokusnya ada di pemerintahan. Maka dari itu definisi pelayanan publik dari pemerintah akan sedikit berbeda. Menurut Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1983 “pelayanan adalah suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik di pusat, daerah, BUMN atau BUMD dalam bentuk barang dan jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Sedangkan menurut Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 “pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksana ketentuan perundang-undangan”.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa

elayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

a. Klasifikasi Pelayanan Publik

Menurut sebuah artikel (http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_publik:2006), berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, PTS, perusahaan pengangkutan milik swasta.
2. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik. Yang dapat dibedakan lagi menjadi :
 - a. Yang bersifat primer dan, adalah semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah yang di dalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya adalah pelayanan di kantor imigrasi, pelayanan penjara dan pelayanan perizinan.
 - b. Yang bersifat sekunder, adalah segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang di dalamnya pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 pelayanan publik dibagi kedalam kelompok-kelompok, yaitu:

1. Kelompok Pelayanan Administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya

status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokument-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akta Pernikahan, Akta Kelahiran, Akta Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Pengusaan Tanah dan sebagainya

2. Kelompok pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
 - a. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;
 - b. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;
3. Kelompok Pelayanan Jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya

b. Asas Pelayanan Publik

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003, ada enam asas dalam pelayanan publik, yaitu:

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 efektivitas.

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, dan agama, golongan, gender dan status ekonomi.

c. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Menurut Vincent Gozperz dalam Yuni Efrizal (2005:20-21) ada 9 (sembilan) dimensi karakteristik/atribut yang harus diperhatikan dalam perbaikan kualitas jasa pelayanan:

1. Kepastian waktu pelayanan
2. Ketepatan waktu yang diharapkan berkaitan dengan waktu proses atau penyelesaian, pengiriman, penyerahan, pemberian jaminan atau garansi dalam menanggapi keluhan
3. Akurasi pelayanan berkaitan dengan reliabilitas pelayanan, bebas dari kesalahan-kesalahan
4. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan
5. Tanggung jawab yaitu tanggung jawab dalam penerimaan pesan atau permintaan, dan penanganan keluhan pelanggan eksternal
6. Kelengkapan yaitu menyangkut lingkup (cakupan) pelayanan, ketersediaan sarana pendukung dan layanan komplementer

7. Kemudahan mendapatkan pelayanan yaitu berkaitan dengan banyaknya outlet, petugas yang melayani, dan fasilitas pendukung
8. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan berkaitan dengan tempat pelayanan, kemudahan, ketersediaan data/informasi dan petunjuk-petunjuk
9. Variasi model pelayanan berkaitan dengan inovasi yang memberikan dan juga menanggapi kebutuhan masyarakat.

Adapun pedoman pelayanan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1995 yang menegaskan bahwa pelayanan yang berkualitas hendaknya sesuai dengan sendi-sendi sebagai berikut:

1. Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur atau tata cara pelayanan diseleenggarakan secara mudah, lancar dan dan cepat tidak berbelit, mudah dipahami dan dilaksanakan.
2. Keterjelasan dan kepastian, dalam arti adanya keselarasan dan kepastian mengenai:
 - a. Prosedur/tata cara pelayanan umum
 - b. Persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administratif
 - c. Unit kerja atau pejabat yang bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum
 - d. Rincian biaya atau tarif pelayanan umum dan tata cara pelayanannya
 - e. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum
 - f. Hak dan kewajiban baik dari pemberi maupun penerima layanan permohonan perlengkapannya sebagai alat untuk memastikan pemrosesan pelayanan umum
 - g. Pejabat yang menerima keluhan masyarakat.

3. Kesamaan, dalam arti bahwa prosedur tata cara persyaratan, satuan kerja atau pejabat penanggung jawab memberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya atau tarif dan lain-lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah dipahami oleh masyarakat baik diminta maupun tidak diminta.
4. Efisiensi dalam arti: 1) persyaratan pelayanan umum hanya dibatasi dengan hal-hal yang berkaitan langsung pencapaian sasaran pelanggan dengan terhadap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan, lalu 2) dicegah adanya pergaulan pemenuhan kelengkapan persyaratan dalam hal proses pelayanannya mempersyaratkan kelengkapan, persyaratan dari persyaratan dari persatuan kerja atau institusi lain yang terkait.
5. Ekonomis, dalam arti pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: 1) nilai barang dan jasa pelayanan umum dan tidak menuntut biaya yang tinggi di luar kewajaran, 2) kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar secara umum, 3) ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
6. Keadilan yang merata, dalam arti cakupan atau jangkauan pelayanan umum harus seluas mungkin dengan distribusi yang merata yang diperlukan secara adil.
7. Ketentuan waktu, dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Sedangkan standar pelayanan menurut Hasil Keputusan Sidang Pertama Kabinet Reformasi Pembangunan adalah:

1. Memberikan pelayanan secara tertib, cepat dan langsung kepada masyarakat/konsumen bagi pelayanan yang memerlukan penyelesaian sesaat.
2. Khusus pelayanan yang memerlukan waktu, agar dilandasi kebijaksanaan yang transparan dan diketahui oleh masyarakat/konsumen luas yaitu:
 - a. Menertibkan pedoman pelayanan yang antara lain memuat persyaratan, prosedur, biaya/tarif pelayanan dan batas waktu penyelesaian pelayanan baik dalam bentuk buku panduan/pengumuman atau melalui media informasi.
 - b. Menempatkan aparat/petugas yang bertanggung jawab melakukan pengecekan kelengkapan persyaratan permohonan untuk kepastian mengenai yang diterima atau ditolaknya berkas permohonan tersebut pada saat itu juga.
 - c. Menyelesaikan permohonan pelayanan sesuai dengan batas waktu yang telah ditetapkan dan apabila batas waktu penyelesaian yang telah ditetapkan terlampaui, maka permohonan tersebut disetujui.
 - d. Melarang dan atau menghapus biaya tambahan yang dititipkan pihak lain dan meniadakan segala bentuk pungutan liar, di luar biaya jasa pelayanan yang ditetapkan.
 - e. Sedapat mungkin menerapkan pola pelayanan secara terpadu (satu atap/satu pintu) bagi unit-unit kerja/kantor pelayanan yang terkait dalam memroses atau menghasilkan satu produk layanan.

- f. Melakukan penelitian secara berkala untuk mengetahui kepuasan pelanggan/konsumen/masyarakat atas pelayanan yang diberikan, antara lain dengan cara penyebaran kuesioner kepada pelanggan/konsumen/masyarakat dan hasilnya perlu dievaluasi dan ditindaklanjuti.
- g. Menata sistem dan prosedur pelayanan secara berkesinambungan sesuai dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003, prinsip-prinsip pelayanan publik sebagai berikut:

1. Kesederhanaan

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

2. Kejelasan

a. Rincian biaya pelayanan publik dan tatacara pembayaran.

b. Kepastian Waktu

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

3. Akurasi

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

4. Keamanan

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

5. Tanggung jawab

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

6. Kelengkapan Sarana dan Prasarana

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

7. Kemudahan Akses

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

8. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan

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

9. 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.

d. Standar Pelayanan Publik

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya

kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. 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 saat pengajuan permohonan samapi dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

3. Biaya Pelayanan

Biaya/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.

e. Pola Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 pola pelayanan publik meliputi:

1. Fungsional

Pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.

2. Terpusat

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

3. Terpadu

a. 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 pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu atapkan.

b. Terpadu Satu Pintu

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

4. Gugus Depan

Petugas pelayanan publik secara perseorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.

Selain pola pelayanan sebagaimana tersebut, instansi yang melakukan pelayanan publik dapat mengembangkan pola penyelenggaraan pelayanannya sendiri dalam rangka upaya menemukan dan menciptakan inovasi peningkatan pelayanan publik dimaksud mengikuti prinsip-prinsip sebagaimana ditetapkan dalam pedoman ini.

f. Pelayanan Prima (SOP:Standar Pelayanan Prosedural)

Berdasarkan Pusat Kajian dan Diklat paratur I LAN-RI Tahun 2002 (<http://www.bandung.go.id/:2002>) “model pelayanan prima merupakan model yang diadopsi dari kebutuhan masyarakat dan kemampuan pemerintah akan ditemukan keadilan (equity) yang ideal dalam pengelolaan pelayanan. Sedangkan menurut Lalu Sri Endah (http://www.warta_unair.ac.id/:07-02-2007) pelayanan prima diartikan “sebagai kemampuan maksimal seseorang dalam berhubungan dengan orang lain sehubungan dengan pelayanan. Pelayanan itu sendiri, diyakini akan dapat berubah, jika didasari oleh pengabdian yang tulus dan rasa kebanggan pada pekerjaan. Setidaknya ada tiga asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang menekankan pada pelayanan umum yaitu :

1. Asas kepentingan umum, yang mengutamakan kesejahteraan umum dengan cara akomodatif, aspiratif dan selektif;

2. Asas keterbukaan, yaitu kemauan membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara;
3. Asas profesionalisme yaitu mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Guna memenuhi tuntutan pelayanan umum yang prima sebagaimana dipersyaratkan diatas, maka aparat ditingkat kecamatan dan kelurahan dituntut untuk: profesional, memiliki sistem dan prosedur pelayanan yang transparan dan terpadu, partisipasi masyarakat yang responsif dan adaptif terhadap setiap perubahan yang terjadi.

Menurut Endang Wiryatmi ([http://www.usepmulyana.files.wordpress.com/20-09-2002](http://www.usepmulyana.files.wordpress.com/2009-2002)) pelayanan prima di sektor seringkali terjadi adanya kesenjangan dalam kualitas pelayanan (Service Quality Concept). Konsep ini memformulasikan dalam tingkat kualitas pelayanan yang diinginkan oleh pelanggan. Terdapat 5 (lima) macam gap/kesenjangan yang menjadi ukuran kepuasan, yaitu:

1. Gap 1: tidak memahami kehendak konsumen
2. Gap 2: penerapan standar kualitas tidak tepat
3. Gap 3: kurangnya pemenuhan pelayanan
4. Gap 4: pelayanan tidak sesuai dengan yang dijanjikan
5. Gap 5: pelayanan yang tidak memuaskan

Tidak memahami kehendak konsumen terjadi akibat pihak manajemen tidak dapat merasakan secara tepat apa yang dikehendaki atau menjadi pertimbangan konsumen. Hal ini disebabkan kurangnya riset konsumen

(masyarakat/pelanggan), kurang interaksi antara manajemen dan konsumen, serta terlalu banyak level of management antara management puncak dan pelaksana yang berhubungan langsung dengan pelanggan.

Penerapan standar kualitas yang tidak tepat menunjukkan adanya perbedaan persepsi manajemen dan penetapan spesifikasi standar pelayanan untuk memenuhi kehendak konsumen. Hal ini disebabkan kurang komitmen pelayanan, kurang tepatnya hasil studi kelayakan, dan tidak tepatnya standarisasi tugas pelaksanaan pelayanan.

Kurang pemenuhan pelayanan terjadi jika pelaksana tidak mampu menyampaikan pelayanan sebagaimana mestinya seperti yang telah ditetapkan manajemen. Hal ini disebabkan kurangnya pelatihan bagi pelaksana atau beban kerja yang terlalu berat serta peralatan kerja yang kurang tepat.

Harapan konsumen juga dipengaruhi oleh janji-janji yang disampaikan pada saat terjadi komunikasi. Pelayanan tidak sesuai dengan yang dijanjikan ini timbul jika pelayanan yang disampaikan ternyata tidak sesuai dengan yang dijanjikan. Hal ini bisa diakibatkan kurangnya komunikasi horizontal antara sesama pelaksana.

Pelayanan Yang Tidak Memuaskan Terjadi apabila pelayanan yang dirasakan konsumen tidak seperti yang diharapkan. Penyebabnya adalah satu atau lebih gabungan gap-gap lain. Gap 5 ini dapat diukur dengan menggunakan dimensi kualitas layanan yaitu tangible, empathy, reability, responsiveness, dan

assurance. Adapun dimensi-dimensi tersebut Menurut Endang Wiryatmi

(<http://www.usepmulyana.files.wordpress.com/:20-09-2002>) yaitu:

1. Tangible (Kasat Mata): tampak fisik atau sesuatu yang kelihatan. Tampak mata, tampak rasa, tampak dengar dari peralatan atau petugas pelayanan serta alat-alat komunikasi dengan pelanggan.
2. Reability: kemampuan untuk memenuhi janji sesuai dengan yang telah diberikan kepada konsumen. Jasa yang ditawarkan dapat diandalkan, dengan syarat layanan harus akurat dan konsisten, serta harus dijamin baik produknya maupun pelayanan petugasnya.
3. Responsiviness: kecepatan/keikhlasan untuk memberikan layanan dengan benar.
4. Assurance: pengetahuan dan keramahan dari para petugas dan kemampuan mereka untuk menjaga kepercayaan dan kerahasiaan
5. Empathy: kepedulian dengan penuh perhatian secara individual terhadap pelanggan.

Pelayanan prima dapat digunakan dalam segala bentuk pelayanan dan dalam membangunnya juga dapat melakukan dengan berbagai strategi. Prinsip yang utama dalam pelayanan prima adalah memberikan kepuasan terhadap pelanggan, namun tidak berarti bahwa pelayanan harus mengikuti keinginan pelanggan belaka, akan tetapi harus dipertimbangkan adanya keseimbangan antara kemampuan dan tuntutan pelanggan. Oleh karenanya standar pelayanan, manusia yang melaksanakan serta alat yang digunakan termasuk proses, secara terus menerus dibangun dan dievaluasi merupakan kunci utama.

g. Biaya Pelayanan Publik

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 penetapan besaran biaya pelayanan publik perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat
2. Nilai/harga yang berlaku atas barang dan atau jasa

3. Rincian biaya harus jelas untuk jenis pelayanan publik yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengujian
4. Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dan memperlihatkan prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan

h. Pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 penyelenggaraan pelayanan wajib mengupayakan tersedianya sarana dan prasarana yang diperlukan serta memberikan akses khusus berupa kemudahan pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita.

i. Pelayanan khusus

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 penyelenggaraan jenis pelayanan publik tertentu seperti pelayanan transportasi, kesehatan, dimungkinkan untuk memberikan penyelenggaraan pelayanan khusus, dengan ketentuan seimbang dengan biaya yang dikeluarkan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, seperti ruang perawatan VIP di rumah sakit, dan gerbong eksekutif pada kereta api.

j. Biro jasa pelayanan

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 pengurus pelayanan publik pada dasarnya dilakukan sendiri oleh masyarakat. Namun dengan pertimbangan tertentu dan sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik

tertentu dimungkinkan adanya biro jasa untuk membantu penyelenggaraan pelayanan publik. Status biro jasa tersebut harus jelas, memiliki ijin usaha dari instansi yang berwenang dan dalam menyelenggarakan kegiatan pelayanannya harus berkoordinasi dengan penyelenggaraan pelayanan yang bersangkutan, terutama dalam hal yang menyangkut persyaratan, tarif jasa dan waktu pelayanan, sepanjang tidak mengganggu fungsi penyelenggaraan pelayanan publik. Sebagai contoh, biro jasa perjalanan pengangkutan udara, laut, dan darat.

k. Penyelesaian Pengaduan dan Sengketa

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003, adapun penyelesaian pengaduan dan sengketa dalam pelayanan publik yaitu:

1. Pengaduan

Setiap pimpinan unit penyelenggara pelayanan publik wajib menyelesaikan setiap laporan atau pengaduan masyarakat mengenai ketidakpuasan dalam pemberian pelayanan sesuai kewenangannya. Untuk menampung pengaduan masyarakat tersebut, Unit pelayanan menyediakan loket/kotak pengaduan. Dalam menyelesaikan pengaduan masyarakat, pimpinan unit penyelenggara pelayanan publik perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a) Prioritas penyelesaian pengaduan;
- b) Penentuan Pejabat yang menyelesaikan pengaduan;
- c) Prosedur penyelesaian pengaduan;
- d) Rekomendasi penyelesaian pengaduan;

- e) Pemantauan dan evaluasi penyelesaian pengaduan;
- f) Pelaporan proses dan hasil penyelesaian pengaduan kepada pimpinan;
- g) Penyampaian hasil penyelesaian pengaduan kepada yang mengadukan;
- h) Dokumentasi penyelesaian pengaduan.

2. Sengketa

Dalam hal pengaduan tidak dapat diselesaikan oleh unit penyelenggara pelayanan Publik yang bersangkutan dan terjadi sengketa, maka penyelesaiannya dapat dilakukan melalui jalur hukum.

1. Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003, pimpinan penyelenggara pelayanan publik wajib secara berkala mengadakan evaluasi terhadap kinerja penyelenggaraan pelayanan dilingkungan instansinya masing-masing. Kegiatan evaluasi ini dilakukan secara berkelanjutan dan hasilnya secara berkala dilaporkan kepada pimpinan tertinggi penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik yang kinerjanya dinilai baik perlu diberikan penghargaan untuk memberikan motivasi agar lebih meningkatkan pelayanan. Sedangkan penyelenggara pelayanan publik yang kinerjanya dinilai belum sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat. Dalam melakukan evaluasi kinerja pelayanan publik harus menggunakan indikator yang jelas dan terukur sesuai ketentuan yang berlaku.

Sedangkan berdasarkan studi pustaka yang saya lakukan terdapat indikator-indikator penyusun kinerja pelayanan menurut beberapa ahli, antara lain McDonald dan Lawton dalam Puput Dewi Indriyani (2006:22) yang hanya membagi pengukuran kinerja menjadi dua indikator saja yang berorientasi pada hasil kerjanya, yaitu:

1. Efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan perbandingan terbalik antara masukan dengan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik.
2. Efektifitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi.

Sementara itu pendapat lain juga dikemukakan oleh Lenvine dalam Puput Dewi Indriyani (2006:22) yang dalam menentukan indikator-indikator pengukuran kinerja pelayanan pada proses pelayanannya. Indikator-indikator tersebut yaitu:

1. Responsivitas ini mengukur daya tangkap *provider* terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan pengguna layanan.
2. Responsibilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.
3. Akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggara pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh stakeholder, seperti nilai dan norma yang berkembang di masyarakat.

m. Budaya Kerja

Setiap organisasi memiliki budaya kerjanya masing-masing, begietu juga pada birokrasi. Menurut Budhi Paramita dalam Taliziduhu Ndraha (1999:80-81) "budaya kerja adalah sekelompok pikiran dasar atau program mental yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan efisiensi kerja dan kerjasama manusia yang dimiliki oleh suatu golongan masyarakat". Selanjutnya Budhi Paramita dalam Taliziduhu Ndraha (1999:81) membagi budaya kerja menjadi dua yaitu sikap terhadap pekerjaan dan perilaku pada waktu kerja. Sikap terhadap pekerjaan yakni kesukaan kerja dibandingkan dengan kegiatan lain, seperti bersantai, atau semata-mata memperoleh kepuasan dari kesibukan pekerjaannya sendiri, atau merasa terpaksa melalukan sesuatu untuk kelangsungan hidupnya. Sedangkan perilaku pada waktu bekerja seperti rajin, berdedikasi, bertanggung jawab, berhati-hati, teliti, cermat, kemauan yang kuat untuk mempelajari tugas dan kewajibannya, suka membantu sesama karyawan, atau sebaliknya.

Setiap orang memiliki pandangan tersendiri mengenai kerja atau pekerjaan yang ia lakukan. Menurut Taliziduhu Ndraha (1999:83) terdapat 12 (dua belas) pernyataan mengenai kerja, yaitu "kerja adalah hukuman; kerja adalah beban; kerja adalah kewajiban; kerja adalah sumber penghasilan; kerja adalah kesenangan; kerja adalah gengsi/prestise; kerja adalah aktualisasi diri; kerja adalah panggilan jiwa; kerja adalah pengabdian kepada semua; kerja adalah hidup; kerja adalah ibadah; dan kerja adalah suci".

Saat ini budaya kerja di Indonesia sangat buruk bila dibandingkan dengan budaya kerja yang dimiliki oleh masyarakat Jepang, untuk itu perlu diadakannya pembangunan budaya kerja. Sebagai budaya yang berisikan nilai-nilai dan kebiasaan hidup yang dilaksanakan oleh orang-orang dalam masyarakat bahkan suatu bangsa untuk membangun sebuah budaya yaitu budaya kerja memerlukan pengorbanan yang mungkin luar biasa untuk merubah nilai dan paradigma lama yang harus ditinggalkan oleh sebuah generasi. Perlu waktu dan perencanaan yang baik dalam jangka panjang, kalau mungkin jangka menengah untuk segenap organisasi masyarakat dan pemerintah.

Membangun budaya kerja sama saja dengan membangun diri sendiri setiap orang dalam bersikap terhadap pekerjaan apa saja yang dihadapi mereka. Perubahan sikap dan perilaku dalam bekerja akan menghasilkan mutu kerja yang baik serta pelayanan masyarakat yang optimal. Untuk itu perlu diawali dengan pendidikan termasuk sosialisasi yang merata dalam segenap unsur masyarakat dan pemerintah dengan aparaturnya. Hal hal yang perlu diupayakan adalah melalui sinerjitas antara organisasi pemerintah dan swasta dalam upaya pendidikan budaya kerja baik secara pendidikan formil maupun pendidikan luar sekolah yang dijadikan sebuah budaya baru di bidang; semangat, sikap dan perilaku terhadap bekerja yang rajin, jujur, etos kerja tinggi, bertanggung jawab, bermutu, bekerjasama, dan professional dan disiplin.

Pendidikan budaya kerja dimulai dari rumah tangga dengan memberikan semangat dan disiplin bagi keluarga untuk menyelesaikan tugas secara optimal. Mengutamakan mutu kerja dari hasil asal jadi setiap keluarga dalam sebuah nilai budaya pada masing masing keluarga. Juga diperlukan upaya menghilangkan paradigma lama dengan bermalasan dan bersantai dalam bekerja, walau kita temukan dalam organisasi pemerintah ada aparat yang bekerja siang malam tanpa memandang waktu untuk mencapai kinerja yang baik dalam tugas pokok dan fungsi masing masing. Hilangkan semangat bekerja karena mengharapkan jabatan tertentu yang menggiurkan dan tidak mau bekerja karena jabatan atau tugas tidak diingini karena tidak menggiurkan atau adanya iming iming yang tidak professional. Tanamkan semangat professional dan etos kerja tinggi pada setiap generasi dengan boleh mencontoh bangsa lain yang maju karena budaya dan semangat kerja tinggi mereka dan hilangkan semangat ala mumpung yang bersifat egoisme dan menang sendiri.

Secara perlahan tapi pasti membangun budaya kerja generasi muda bangsa bukan tidak mungkin bisa terwujud dalam masa tertentu yang sulit dalam jangka pendek karena merubah sikap dan membangun nilai dan kebiasaan baru yang merubah paradigma lama yang masih melekat dalam beberapa generasi.

Kalau tidak bangsa kita tetap menjadi bangsa yang dianggap rendah oleh bangsa lain, seperti banyak kasus dalam tenaga kerja terutama menyangkut TKW dan lain sebagainya Masalah ini telah merendahkan identitas kita

sebagai bangsa yang beradab dan berbudaya dalam hidup sejajar dengan bangsa lain didunia.

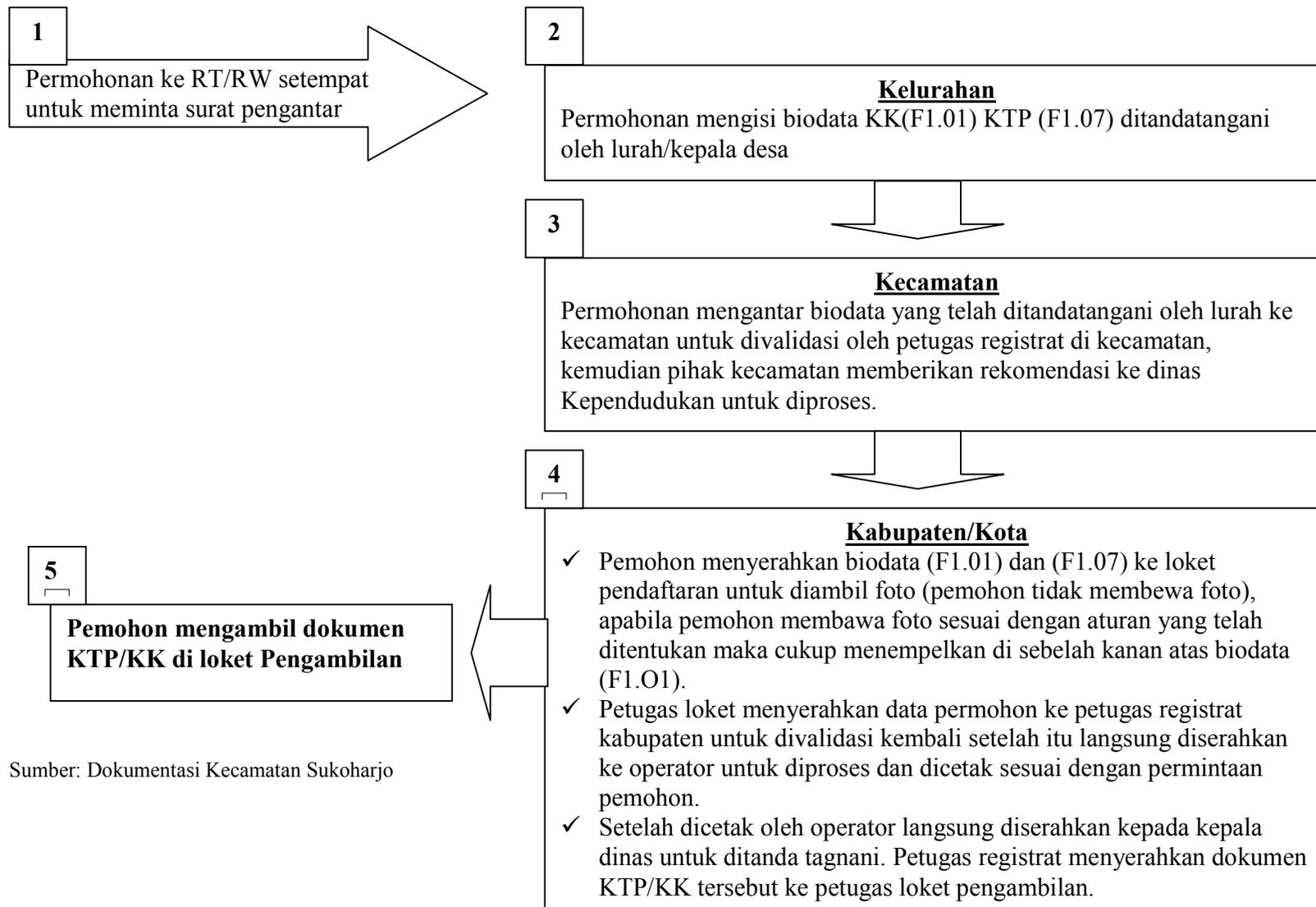
2.1.2.2 Jenis-Jenis Pelayanan Publik yang Disediakan Di Kantor Kecamatan Sukoharjo

Berdasarkan observasi dan wawancara pendahuluan pada tanggal 10 Desember 2009, jenis-jenis pelayanan publik yang disediakan di Kantor Kecamatan Sukoharjo antara lain:

1. KTP (Kartu Tanda Penduduk) dan KK (Kartu Keluarga)

Setiap orang wajib memiliki KTP sebagai identitas dirinya. Adapun tata cara perolehan KTP di Kantor Kecamatan Sukoharjo sudah mengalami perubahan, karena KTP yang sekarang ini sudah bukan lagi KTP lokal melainkan sudah KTP nasional. Pengurusannya pun tidak semudah dulu. Adapun tata cara mendapatkan KTP yang baru adalah sebagai berikut:

Gambar 2: Bagan Proses Permohonan KK/KTP



Sumber: Dokumentasi Kecamatan Sukoharjo

Adapun persyaratan penerbitan Kartu Tanda Penduduk:

a. Pembuatan KTP Baru

- 1). Biodata keluarga telah tersimpan dalam Bank Data Kependudukan Kabupaten (BDK) dan telah memperoleh NIK.
- 2). Berumur 17 tahun dengan menunjukkan akta kelahiran.
- 3). Bagi yang belum berumur 17 tahun tapi telah menikah menunjukkan surat buku perkawinan.
- 4). Untuk WNA tinggal tetap dilengkapi dengan Paspor, KITAB, dan SMTB.
- 5). Untuk WNA/WNI yang baru mengalami perubahan status kewarganegaraan dilengkapi dengan dokumen yang sah.
- 6). Mengisi permohonan yang telah direkomendasikan dari kepala lurah/pekon/dan camat.
- 7). Melampirkan fotokopi KK (jika ada).
- 8). Datang langsung untuk difoto/membawa foto berwarna ukuran 4 x 6 (2 lembar dengan latar merah untuk tahun kelahiran ganjil dan latar biru untuk tahun kelahiran genap).

b. Permohonan Perpanjangan KTP

- 1). Mengisi formulir permohonan perpanjangan KTP
- 2). Menyerahkan KTP lama
- 3). Melampirkan fotokopi KK

- 4). Datang langsung untuk difoto/membawa foto berwarna ukuran 4 x 6 (2 lembar dengan latar merah untuk tahun kelahiran ganjil dan latar biru untuk tahun kelahiran genap).

c. Permohonan KTP Karena Hilang Atau Rusak

- 1). Mengisi formulir permohonan perpanjangan KTP
- 2). Menyerahkan KTP lama
- 3). Melampirkan fotokopi KK
- 4). Datang langsung untuk difoto/membawa foto berwarna ukuran 4 x 6 (2 lembar dengan latar merah untuk tahun kelahiran ganjil dan latar biru untuk tahun kelahiran genap).
- 5). Surat keterangan hilang rusak yang berwenang/kepolisian.

d. Permohonan Perubahan KTP Karena Peristiwa Penting Atau Peristiwa Kependudukan

- 1). Mengisi formulir permohonan KTP dan membawa KK yang dimiliki.
- 2). Membawa bukti keterangan yang relevan atau karena perubahan peristiwa penting kependudukan yang dialami.
- 3). Untuk WNA tinggal tetap dilengkapi dengan paspor, KITAP dan SMTP.
- 4). Datang langsung untuk difoto/membawa foto berwarna ukuran 4 x 6 (2 lembar dengan latar merah untuk tahun kelahiran ganjil dan latar biru untuk tahun kelahiran genap).

- e. Permohonan KTP Baru bagi WNI yang Baru Pindah Atau Datang Dari Luar Negeri
 - 1). Mengisi formulir permohonan perpanjangan KTP dan membawa KK yang lama terakhir yang dimiliki.
 - 2). Menyerahkan KTP lama/terakhir yang dimiliki.
 - 3). Mengisi biodata untuk mendapatkan NIK atau memutakhirkan biodata.

Sedangkan persyaratan penerbitan Kartu Keluarga (KK) adalah sebagai berikut:

- a. Pembuatan KK Baru
 - 1). Biodata telah tersimpan dalam BDK
 - 2). Kepala keluarga memiliki NIK
 - 3). Menunjukkan akta perkawinan (jika telah menikah)
 - 4). Mengisi permohonan dan mendapatkan rekomendasi dari kepala pekon/lurah dan camat.
- b. Perubahan KK Karena Peristiwa Penting Atau Peristiwa Kependudukan
 - 1). Biodata telah tersimpan dalam BDK
 - 2). Kepala keluarga memiliki NIK
 - 3). Menyerahkan KK lama
 - 4). Menunjukkan dokumen penduduk atau surat keterangan dengan adanya peristiwa penting atau peristiwa kependudukan yang dialami.
 - 5). Khusus bagi WNI yang baru pindah dan datang dari luar negeri wajib membawa surat keterangan pendaftaran dari luar negeri.

6). Mengisi permohonan dan mendapatkan rekomendasi dari kepala pekon/lurah dan camat.

c. Permohonan KK Karena Rusak Atau Hilang

1). Biodata telah tersimpan dalam BDK

2). Kepala keluarga memiliki NIK

3). Bukti KK yang rusak atau keterangan hilang dari kepolisian setempat

4). Mengisi permohonan dan mendapatkan rekomendasi dari kepala pekon/lurah dan camat.

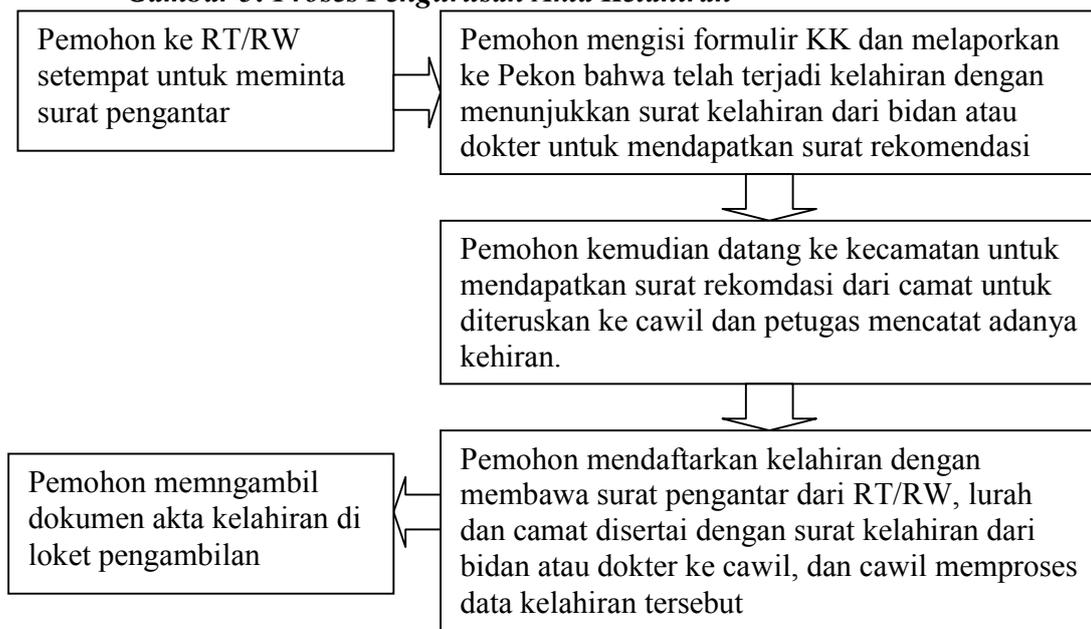
d. Permohonan KK Untuk WNA Tinggal Tetap

Selain persyaratan di atas perlu pula memiliki Surat Melapor Tanda Diri (SMTD) dari Kepolisian, Kartu Izin Tinggal Tetap (KITAP) dan KTP.

2. Akta Kelahiran

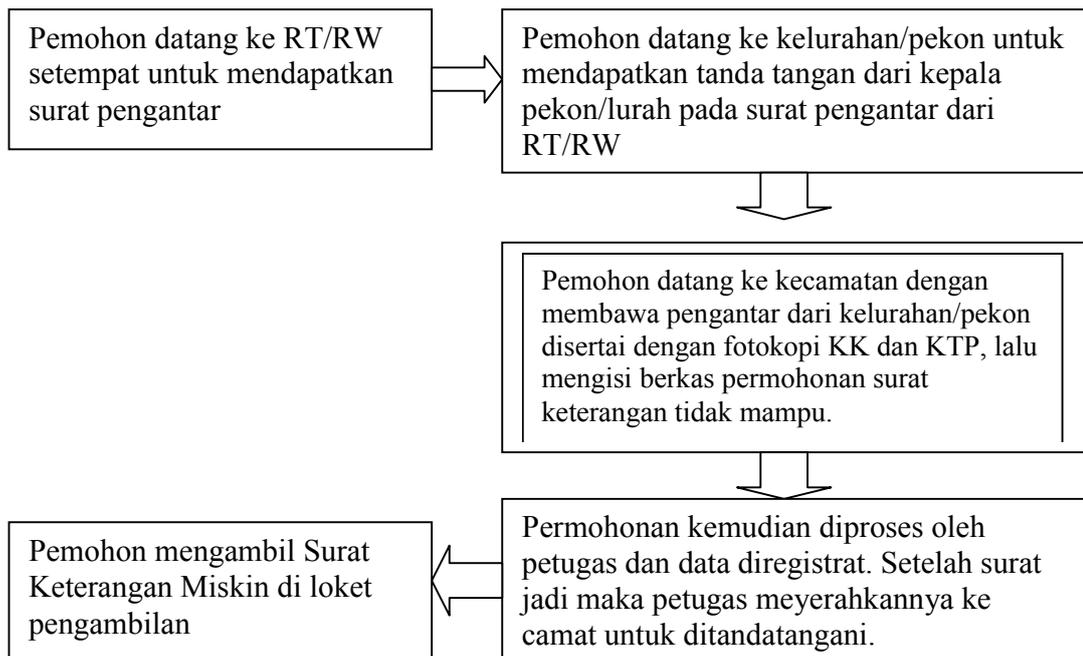
Adapun proses pengurusan dari akta kelahiran yaitu sebagai berikut:

Gambar 3: Proses Pengurusan Akta Kelahiran



3. Surat Keterangan Tidak Mampu

Surat keterangan tidak mampu diberikan kepada warga yang pendapatannya di bawah rata-rata. Biasanya surat keterangan ini digunakan untuk mengurus Askeskin. Adapun proses mengurusnya antara lain sebagai berikut:



4. Permohonan Penerbitan Izin (SIUP, TDP, TDG, dan TDI)

Guna membangun perekonomian di daerah kecamatan maka kecamatan mengadakan pelayanan pada surat perizinan yang berkenaan dengan perdangan dan industri. Perizinan tersebut meliputi Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Tanda Daftar Perusahaan (TDP), Tanda Daftar Gudang (TDG), dan Tanda Daftar Industri (TDI). Adapun persyaratan mengurusnya yaitu:

- 1). Mengisi blangko surat pernyataan permohonan perizinan yang juga harus ditanda tangani oleh lurah/kepala pekon dan camat.

- 2). Membawa identitas diri/KTP dan pas foto ukuran 3 x 4 sebanyak 3 lembar
- 3). Membawa surat persetujuan tetangga
- 4). Melampirkan akta notaris pendirian perusahaan bagi yang berbadan hukum, seperti koperasi.
- 5). Melampirkan gambar denah lokasi
- 6). Melampirkan surat keterangan kepemilikan tanah
- 7). Tanda lunas pembayaran PBB (Pajak Bumi dan Bangunan)
- 8). Fotocopi Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

2.1.2.3 Kepuasan Masyarakat

Kepuasan menurut Kamus Bahasa Indonesia adalah puas; merasa senang; perihal (hal yang bersifat puas, kesenangan, kelegaan dan sebagainya). Kepuasan dapat diartikan sebagai perasaan puas, rasa senang dan kelegaan seseorang dikarenakan mengkonsumsi suatu produk atau jasa untuk mendapatkan pelayanan suatu jasa.

Menurut Oliver (<http://klinis.wordpress.com/:28-12-2007>) berpendapat bahwa:

Kepuasan sebagai tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja atau hasil yang dirasakannya dengan harapannya. Tingkat kepuasan merupakan fungsi dari perbedaan antara kinerja yang dirasakan dengan harapan. Apabila kinerja dibawah harapan, maka pelanggan akan sangat kecewa. Bila kinerja sesuai harapan, maka pelanggan akan sangat puas. Sedangkan bila kinerja melebihi harapan pelanggan akan sangat puas harapan pelanggan dapat dibentuk oleh pengalaman masa lampau, komentar dari kerabatnya serta janji dan informasi dari berbagai media. Pelanggan yang puas akan setia lebih lama, kurang sensitif terhadap harga dan memberi komentar yang baik tentang perusahaan tersebut.

Menurut Kotler (<http://klinis.wordpress.com/:28-12-2007>) “kepuasan adalah tingkat kepuasan seseorang setelah membandingkan kinerja atau hasil yang

dirasakan dibandingkan dengan harapannya”. Jadi kepuasan atau ketidakpuasan adalah kesimpulan dari interaksi antara harapan dan pengalaman sesudah memakai jasa atau pelayanan yang diberikan. Upaya untuk mewujudkan kepuasan pelanggan total bukanlah hal yang mudah, Mudie dan Cottom (<http://klinis.wordpress.com/:28-12-2007>) menyatakan bahwa “kepuasan pelanggan total tidak mungkin tercapai, sekalipun hanya untuk sementara waktu”.

Berdasarkan uraian dari beberapa ahli tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kepuasan adalah perasaan senang, puas individu karena antara harapan dan kenyataan dalam memakai dan pelayanan yang diberikan terpenuhi. Sedangkan kepuasan masyarakat dalam pelayanan publik adalah perasaan senang dan puas anggota masyarakat karena kenyataan yang diharapkan yang telah terpenuhi atau pelayanan publik yang berkualitas di mata masyarakat.

Menurut Lea (<http://www.punyalea.blogspot.com/:11-10-2007>), Kepuasan pelanggan sepenuhnya dapat dibedakan pada tiga taraf yaitu:

1). Memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar pelanggan

Contoh: Wiraniaga toko daging A menunjukkan jenis daging yang dibutuhkan seseorang pelanggan. Ia menanyakan beberapa kg diperlukan, kemudian ditimbang dan dibungkus.

2). Memenuhi harapan pelanggan dengan cara yang dapat membuat mereka akan kembali lagi.

Contoh: Wiraniaga toko daging B menunjukkan jenis daging yang dibutuhkan seorang pelanggan. Ia menunjukkan jenis daging apa yang diperlukan

(d disesuaikan dengan masakannya), jenis daging yang sudah di “aging” atau tidak (dijelaskan keuntungannya), kemudian di timbang diberi es dan dibungkus.

3). Melakukan lebih daripada apa yang diharapkan pelanggan.

Contoh: Wiraniaga toko daging C (selain seperti di toko daging B), juga dijelaskan berbagai hal tentang kualitas daging dan perbedaan dari masing-masing jenis daging, jenis kemasan (vacum atau tidak) dan selain itu diberikan alternatif daging dari industri yang lain (setengah atau sudah matang). Setelah itu ditimbang, diberi es, dibungkus dan diserahkan sambil tersenyum serta mengucapkan terima kasih.

Dari ketiga taraf di atas, keberhasilan strategi pemasaran dapat dicapai apabila sudah mencapai taraf ketiga, yaitu yang paling memberikan kepuasan kepada pelanggan.

Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Kepuasan penerima pelayanan dicapai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan. Oleh karena itu setiap penyelenggara pelayanan secara berkala melakukan survei indeks kepuasan masyarakat. Indeks kepuasan masyarakat disusun berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Peraturan tersebut juga telah

menentukan 14 unsur yang dapat diberlakukan untuk semua jenis pelayanan, untuk mengukur indeks kepuasan masyarakat unit pelayanan, yaitu sebagai berikut:

1. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
2. Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanan.
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan.
4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan.
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan pelayanan.
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam menyelesaikan tugasnya.
7. Kecapatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan yang disesuaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayaninya.
9. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas yang sopan, ramah, serta menghargai dan menghormati pengguna pelayanan.
10. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.

11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan yang ditetapkan.
12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
13. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana yang bersih, rapih dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima layanan.
14. Kenyamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan.

2.1.3 Tinjauan Tentang Kecamatan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008

Kecamatan atau sebutan lain adalah wilayah kerja Camat sebagai Perangkat daerah kabupaten/kota. Kecamatan dipimpin oleh seorang camat. Camat atau sebutan lain adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.

Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah ini, Pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud dapat berupa pemekaran 1 (satu) kecamatan menjadi 2 (dua) kecamatan atau lebih, dan/atau penyatuan wilayah desa dan/atau kelurahan

dari beberapa kecamatan. Pembentukan Kecamatan harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

Syarat administratif pembentukan kecamatan meliputi:

- ✓ Batas usia penyelenggaraan pemerintahan minimal 5 (lima) tahun;
- ✓ Batas usia penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan yang akan dibentuk menjadi kecamatan minimal 5 (lima) tahun;
- ✓ Keputusan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau nama lain untuk Desa dan Forum
- ✓ Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di seluruh wilayah kecamatan baik yang menjadi calon cakupan wilayah kecamatan baru maupun kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan kecamatan;
- ✓ Keputusan Kepala Desa atau nama lain untuk desa dan Keputusan Lurah atau nama lain untuk kelurahan di seluruh wilayah kecamatan baik yang akan menjadi cakupan wilayah kecamatan baru maupun kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan kecamatan;
- ✓ Rekomendasi Gubernur.

Syarat fisik kewilayahan meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

- ✓ Cakupan wilayah untuk daerah kabupaten paling sedikit terdiri atas 10 desa/kelurahan dan untuk daerah kota paling sedikit terdiri atas 5 desa/kelurahan.

- ✓ Lokasi calon ibukota memperhatikan aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, sosial ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya.
- ✓ Sarana dan prasarana pemerintahan meliputi bangunan dan lahan untuk kantor camat yang dapat digunakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Persyaratan teknis meliputi:

- ✓ Jumlah penduduk;
- ✓ Luas wilayah;
- ✓ Rentang kendali penyelenggaraan pelayanan pemerintahan;
- ✓ Aktivitas perekonomian;
- ✓ Ketersediaan sarana dan prasarana.

Persyaratan teknis dinilai berdasarkan hasil kajian yang dilakukan pemerintah kabupaten/kota sesuai indikator sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Pemerintah ini. Pemerintah kabupaten/kota dapat membentuk kecamatan di wilayah yang mencakup satu atau lebih pulau, yang persyaratannya dikecualikan dari persyaratan dengan pertimbangan untuk efektifitas pelayanan dan pemberdayaan masyarakat di pulau-pulau terpencil dan/atau terluar. Pembentukan kecamatan harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah.

Kecamatan dihapus apabila jumlah penduduk berkurang 50% (lima puluh perseratus) atau lebih dari penduduk yang ada; dan/atau cakupan wilayah berkurang 50% (lima puluh perseratus) atau lebih dari jumlah desa/kelurahan yang ada. Kecamatan yang dihapus, wilayahnya digabungkan dengan kecamatan yang bersandingan setelah dilakukan pengkajian. Penghapusan dan penggabungan kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

KEDUDUKAN, TUGAS, DAN WEWENANG

Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh Camat. Camat berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah.

Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi:

- ✓ Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- ✓ Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
- ✓ Mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- ✓ Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- ✓ Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- ✓ Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; dan

- ✓ Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Selain tugas tersebut Camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek:

- ✓ Perizinan;
- ✓ Rekomendasi;
- ✓ Koordinasi;
- ✓ Pembinaan;
- ✓ Pengawasan;
- ✓ Fasilitasi;
- ✓ Penetapan;
- ✓ Penyelenggaraan; dan
- ✓ Kewenangan lain yang dilimpahkan.

Pelaksanaan kewenangan camat mencakup penyelenggaraan urusan pemerintahan pada lingkup kecamatan sesuai peraturan perundang-undangan. Pelimpahan sebagian wewenang bupati/walikota kepada Camat dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas dan efisiensi.

Tugas Camat dalam mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat meliputi:

- ✓ Mendorong partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam perencanaan pembangunan lingkup kecamatan dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan di desa/kelurahan dan kecamatan;
- ✓ Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap keseluruhan unit kerja baik pemerintah maupun swasta yang mempunyai program kerja dan kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan;
- ✓ Melakukan evaluasi terhadap berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kecamatan baik yang dilakukan oleh unit kerja pemerintah maupun swasta;
- ✓ Melakukan tugas-tugas lain di bidang pemberdayaan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- ✓ Melaporkan pelaksanaan tugas pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan kepada bupati/walikota dengan tembusan kepada satuan kerja perangkat daerah yang membidangi urusan pemberdayaan masyarakat.

Tugas Camat dalam mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, meliputi:

- ✓ Melakukan koordinasi dengan kepolisian Negara Republik Indonesia dan/atau Tentara Nasional Indonesia mengenai program dan kegiatan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di wilayah kecamatan;
- ✓ Melakukan koordinasi dengan pemuka agama yang berada di wilayah kerja kecamatan untuk mewujudkan ketenteraman dan ketertiban umum masyarakat di wilayah kecamatan; dan

- ✓ Melaporkan pelaksanaan pembinaan ketenteraman dan ketertiban kepada bupati/ walikota.

Tugas Camat dalam mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, meliputi:

- ✓ Melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah yang tugas dan fungsinya di bidang penerapan peraturan perundang-undangan;
- ✓ Melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah yang tugas dan fungsinya di bidang penegakan peraturan perundang-undangan dan/atau Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan
- ✓ Melaporkan pelaksanaan penerapan dan penegakan peraturan perundang - undangan di wilayah kecamatan kepada bupati/walikota.

Tugas Camat dalam mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, meliputi:

- ✓ Melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah dan/atau instansi vertikal yang tugas dan fungsinya di bidang pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- ✓ Melakukan koordinasi dengan pihak swasta dalam pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; dan
- ✓ Melaporkan pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum di wilayah kecamatan kepada bupati/walikota.

Tugas Camat dalam mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan, meliputi:

- ✓ Melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan;
- ✓ Melakukan koordinasi dan sinkronisasi perencanaan dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan;
- ✓ Melakukan evaluasi penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan; dan
- ✓ Melaporkan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan kepada bupati/walikota.

Tugas Camat dalam membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) huruf f, meliputi:

- ✓ Melakukan pembinaan dan pengawasan tertib administrasi pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
- ✓ Memberikan bimbingan, supervisi, fasilitasi, dan konsultasi pelaksanaan administrasi desa dan/atau kelurahan;
- ✓ Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kepala desa dan/atau lurah;
- ✓ Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat desa dan/atau kelurahan;
- ✓ Melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan di tingkat kecamatan; dan

- ✓ Melaporkan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan di tingkat kecamatan kepada bupati/walikota.

Tugas Camat dalam melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan, meliputi:

- ✓ Melakukan perencanaan kegiatan pelayanan kepada masyarakat di kecamatan;
- ✓ Melakukan percepatan pencapaian standar pelayanan minimal di wilayahnya;
- ✓ Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat di kecamatan;
- ✓ Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat di wilayah kecamatan;
- ✓ Melaporkan pelaksanaan kegiatan pelayanan kepada masyarakat di wilayah kecamatan kepada Bupati/Walikota.

SUSUNAN ORGANISASI

Organisasi kecamatan terdiri dari 1 (satu) sekretaris, paling banyak 5 (lima) seksi, dan sekretariat membawahkan paling banyak 3 (tiga) subbagian. Seksi paling sedikit meliputi:

- ✓ Seksi tata pemerintahan;
- ✓ Seksi pemberdayaan masyarakat dan desa; dan
- ✓ Seksi ketenteraman dan ketertiban umum

PERSYARATAN CAMAT

Camat diangkat oleh bupati/walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengetahuan teknis pemerintahan meliputi:

- ✓ Menguasai bidang ilmu pemerintahan dibuktikan dengan ijazah diploma/sarjana pemerintahan; dan
- ✓ Pernah bertugas di desa, kelurahan, atau kecamatan paling singkat 2 (dua) tahun.
- ✓ Pegawai negeri sipil yang akan diangkat menjadi Camat dan tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud, wajib mengikuti pendidikan teknis pemerintahan yang dibuktikan dengan sertifikat.

TATA KERJA DAN HUBUNGAN KERJA

- 1). Camat melakukan koordinasi dengan kecamatan disekitarnya.
- 2). Camat mengoordinasikan unit kerja di wilayah kerja kecamatan dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pemerintahan untuk meningkatkan kinerja kecamatan.
- 3). Camat melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah di lingkungan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di kecamatan.

- 4). Hubungan kerja kecamatan dengan perangkat daerah kabupaten/kota bersifat koordinasi teknis fungsional dan teknis operasional.
- 5). Hubungan kerja kecamatan dengan instansi vertikal di wilayah kerjanya, bersifat koordinasi teknis fungsional.
- 6). Hubungan kerja kecamatan dengan swasta, lembaga swadaya masyarakat, partai politik, dan organisasi kemasyarakatan lainnya di wilayah kerja kecamatan bersifat koordinasi dan fasilitasi.

PERENCANAAN KECAMATAN

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di kecamatan, disusun perencanaan pembangunan sebagai kelanjutan dari hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa/Kelurahan. Perencanaan pembangunan kecamatan merupakan bagian dari perencanaan pembangunan kabupaten/kota. Perencanaan pembangunan kecamatan dilakukan melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan secara partisipatif. Mekanisme penyusunan rencana pembangunan kecamatan berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Kecamatan sebagai satuan kerja perangkat daerah menyusun rencana anggaran satuan kerja perangkat daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Rencana anggaran satuan kerja perangkat daerah kecamatan disusun berdasarkan rencana kerja kecamatan. Rencana kerja kecamatan disusun berdasarkan rencana strategis kecamatan.

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan Kecamatan dilaksanakan oleh bupati/walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Setiap tahun pemerintah kabupaten/kota melakukan evaluasi terhadap kinerja kecamatan yang mencakup:

- Penyelenggaraan sebagian wewenang bupati/walikota yang dilimpahkan untuk melaksanakan sebagian urusan otonomi daerah;
- Penyelenggaraan tugas umum pemerintahan; dan
- Penyelenggaraan tugas lainnya yang ditugaskan kepada camat.

Hasil evaluasi sebagaimana disampaikan oleh bupati/walikota kepada gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri. Pelaksanaan evaluasi berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri.

PENDANAAN

Pendanaan tugas camat dalam penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pelaksanaan sebagian wewenang bupati/walikota yang dilimpahkan bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota. Pembentukan, penghapusan dan penggabungan kecamatan dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota.

2.1.4 Tinjauan Tentang Masyarakat Pekon/Desa

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Desa atau yang disebut dengan nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Masyarakat desa selalu memiliki ciri-ciri atau dalam hidup bermasyarakat, yang biasanya tampak dalam perilaku keseharian mereka. Pada situasi dan kondisi tertentu, sebagian karakteristik dapat digeneralisasikan pada kehidupan masyarakat desa. Adanya perubahan sosial religius dan perkembangan era informasi dan teknologi, terkadang sebagian karakteristik tersebut sudah “tidak berlaku”. Menurut Yudi Prayudi (<http://prayudi.staff.uui.ac.id/2008/09/22/karakteristik-masyarakat-desa>) sejumlah karakteristik masyarakat desa yang terkait dengan etika dan budaya mereka, yang bersifat umum yang selama ini masih sering ditemui yaitu:

1). Sederhana

Sebagian besar masyarakat desa hidup dalam kesederhanaan. Kesederhanaan ini terjadi karena dua hal:

- Secara ekonomi memang tidak mampu
- Secara budaya memang tidak senang menyombongkan diri.

2). Mudah curiga

Secara umum, masyarakat desa akan menaruh curiga pada:

- Hal-hal baru di luar dirinya yang belum dipahaminya
- Seseorang/sekelompok yang bagi komunitas mereka dianggap “asing”

3). Menjunjung tinggi “unggah-ungguh”

Sebagai “orang Timur”, orang desa sangat menjunjung tinggi kesopanan atau “unggah-ungguh” apabila:

- Bertemu dengan tetangga
- Berhadapan dengan pejabat
- Berhadapan dengan orang yang lebih tua/dituakan
- Berhadapan dengan orang yang lebih mampu secara ekonomi
- Berhadapan dengan orang yang tinggi tingkat pendidikannya

4). Guyub, kekeluargaan

Sudah menjadi karakteristik khas bagi masyarakat desa bahwa suasana kekeluargaan dan persaudaraan telah “mendarah-daging” dalam hati sanubari mereka.

5). Lugas

“Berbicara apa adanya”, itulah ciri khas lain yang dimiliki masyarakat desa. Mereka tidak peduli apakah ucapannya menyakitkan atau tidak bagi orang lain karena memang mereka tidak berencana untuk menyakiti orang lain. Kejujuran, itulah yang mereka miliki.

6). Tertutup dalam hal keuangan

Biasanya masyarakat desa akan menutup diri manakala ada orang yang bertanya tentang sisi kemampuan ekonomi keluarga. Apalagi jika orang tersebut belum begitu dikenalnya. Katakanlah, mahasiswa yang sedang melakukan tugas penelitian survei pasti akan sulit mendapatkan informasi tentang jumlah pendapatan dan pengeluaran mereka.

7). Perasaan “minder” terhadap orang kota

Satu fenomena yang ditampakkan oleh masyarakat desa, baik secara langsung ataupun tidak langsung ketika bertemu/bergaul dengan orang kota adalah perasaan mindernya yang cukup besar. Biasanya mereka cenderung untuk diam/tidak banyak omong.

8). Menghargai (“ngajeni”) orang lain

Masyarakat desa benar-benar memperhitungkan kebaikan orang lain yang pernah diterimanya sebagai “patokan” untuk membalas budi sebesar besarnya. Balas budi ini tidak selalu dalam wujud material tetapi juga dalam bentuk penghargaan sosial atau dalam bahasa Jawa biasa disebut dengan “ngajeni”.

9). Jika diberi janji, akan selalu diingat

Bagi masyarakat desa, janji yang pernah diucapkan seseorang/komunitas tertentu akan sangat diingat oleh mereka terlebih berkaitan dengan kebutuhan mereka. Hal ini didasari oleh pengalaman/trauma yang selama ini sering mereka alami, khususnya terhadap janji-janji terkait dengan program

pembangunan di daerahnya. Sebaliknya bila janji itu tidak ditepati, bagi mereka akan menjadi “luka dalam” yang begitu membekas di hati dan sulit menghapuskannya. Contoh kecil: mahasiswa menjanjikan pertemuan di Balai Desa jam 19.00. Dengan tepat waktu, mereka telah standby namun mahasiswa baru datang jam 20.00. Mereka akan sangat kecewa dan selalu mengingat pengalaman itu.

10). Suka gotong-royong

Salah satu ciri khas masyarakat desa yang dimiliki di hampir seluruh kawasan Indonesia adalah gotong-royong atau kalau dalam masyarakat Juga lebih dikenal dengan istilah “sambatan”. Uniknya, tanpa harus dimintai pertolongan, serta merta mereka akan “nyengkuyung” atau bahu-membahu meringankan beban tetangganya yang sedang punya “gawe” atau hajatan. Mereka tidak memperhitungkan kerugian materiil yang dikeluarkan untuk membantu orang lain. Prinsip mereka: “rugi sathak, bathi sanak”. Yang kurang lebih artinya: lebih baik kehilangan materi tetapi mendapat keuntungan bertambah saudara.

11). Demokratis

Sejalan dengan adanya perubahan struktur organisasi di desa, pengambilan keputusan terhadap suatu kegiatan pembangunan selalu dilakukan melalui mekanisme musyawarah untuk mufakat. Dalam hal ini peran BPD (Badan Perwakilan Desa) sangat penting dalam mengakomodasi pendapat/input dari warga.

12). Religius

Masyarakat pedesaan dikenal sangat religius. Artinya, dalam keseharian mereka taat menjalankan ibadah agamanya. Secara kolektif, mereka juga mengaktualisasi diri ke dalam kegiatan budaya yang bernuansa keagamaan. Misalnya: tahlilan, rajaban, Jumat Kliwonan, dll.

Karakteristik tersebut, pada saat ini tidak bisa digeneralisasikan bagi seluruh warga masyarakat desa. Ini disebabkan oleh adanya perubahan sosial religius yang begitu besar pengaruhnya dalam tata pranata kehidupan masyarakat pedesaan. Dampak yang terjadi meliputi aspek agama, ekonomi, sosial politik, budaya dan pertahanan keamanan. (ingat: kasus kerusuhan yang terjadi di beberapa pedesaan di pulau Jawa)

2.2 Kerangka Pikir

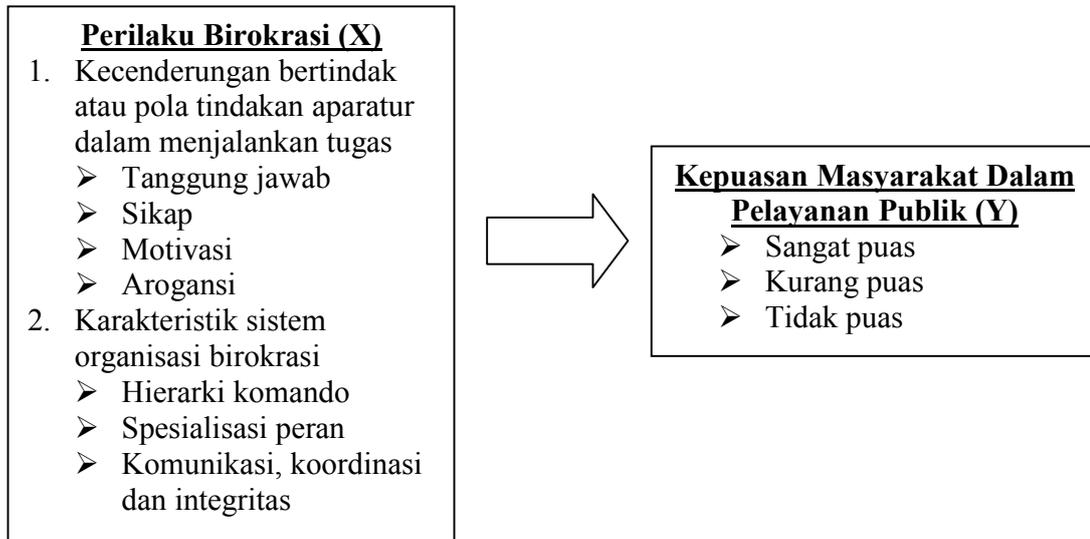
Kepuasan masyarakat merupakan sebuah indikator suksesnya pelayanan publik yang diberikan oleh pihak pemerintah. Salah satu alat bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan publik adalah birokrasi.

Di dalam setiap organisasi birokrasi terdapat ciri khas dan karakteristik yang berbeda. Hal ini dikarenakan petugas atau aparatur yang bekerja di dalam organisasi birokrasi memiliki latar belakang yang berbeda, baik itu status ekonomi, agama, pendidikan, dan kebudayaan. Dengan latar belakang yang

berbeda maka akan tercipta perilaku yang bermacam-macam pula. Perilaku individu ini menjadi cerminan dari perilaku birokrasi itu sendiri.

Tentunya dalam menjalankan tugasnya, aparatur atau petugas akan mencerminkan perilakunya masing-masing, dan perilaku ini akan berpengaruh langsung terhadap kepuasan masyarakat karena masyarakat langsung berinteraksi dengan para petugas atau aparatur tersebut. Perilaku yang baik akan membuat pelayanan menjadi berkualitas dan tentunya pihak masyarakat akan merasa puas. Dan jika perilaku para petugas atau aparatur birokrasi sangat buruk maka kinerjanya akan buruk pula dalam memberikan pelayanan publik, dan masyarakat akan merasa kecewa. Maka dari itu diperkirakan bahwa perilaku birokrasi berpengaruh terhadap kepuasan masyarakat dalam pelayanan publik.

Sementara itu karakteristik organisasi birokrasi, seperti hierarki komando dan spesialisasi peran, juga memberi peran dalam pembentukan perilaku dari birokrasi. Hierarki komando, yang membuat birokrasi menjadi begitu rumit dan spesialisasi peran dalam menjalankan tugas agar tugas-tugas tersebut dapat dijalankan oleh orang yang tepat, tentu akan berpengaruh terhadap kepuasan masyarakat dalam pelayanan publik. Berdasarkan uraian sebelumnya, maka kerangka pikir digambarkan paradigma penelitian sebagai berikut:



Gambar 4: Paradigma ganda dengan satu variabel independent (X) dan satu variabel dependent (Y).

Sebuah birokrasi yang memiliki perilaku yang baik tentunya akan memuaskan masyarakat sebagai konsumen dari pelayanan publik yang disediakan. Apabila masyarakat merasa puas dalam pelayanan publik maka salah satu tugas dari sebuah pemerintahan dapat dikatakan berhasil.

2.3 Hipotesis

Hipotesis dalam penelitian ini adalah adanya pengaruh perilaku birokrasi di Kantor Kecamatan Sukoharjo terhadap kepuasan dalam pelayanan publik masyarakat Pekon Pandansari Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Pringsewu.