

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Tentang Birokrasi**

##### **1. Konsep Birokrasi**

Perkembangan konsep birokrasi sebenarnya merupakan salah satu varian dari jenis pemerintahan demokrasi dan aristokrasi sebagaimana yang dapat dilihat dari tulisan de Goumay dan Mill. Para teoritis pada abad ke-19 seperti Van Mohl, Olzewski dan Le Play banyak memfokuskan kepada ketidakpuasan rakyat terhadap pemerintah dan melihat birokrasi sebagai hasrat pegawai negeri yang digaji untuk selalu mencampuri urusan orang lain (Albrow, 2006:17). Dalam Ilmu Administrasi Publik, birokrasi memiliki sejumlah makna, di antaranya adalah pemerintahan yang dijalankan oleh suatu biro yang biasanya disebut dengan *officialism*, badan eksekutif pemerintah (*the executive organs of government*), dan keseluruhan pejabat publik (*public officials*), baik itu pejabat tinggi ataupun rendah (Albrow, 2006:116-117). Dalam konteks Indonesia, lembaga pemerintah pada umumnya memiliki hierarki yang panjang, prosedur dan standar operasi yang tertulis, spesialisasi yang rinci, dan pajabat karier yang menjadi karakteristik birokrasi Weberian. Oleh karena itu, lembaga pemerintah sering disebut sebagai birokrasi pemerintah. Karena kinerja birokrasi pemerintah pada umumnya cenderung buruk dan mengecewakan, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik, sehingga pandangan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah

cenderung negatif yang pada akhirnya menimbulkan stereotif yang negatif tentang konsep birokrasi Weberian.

Robbins (2006: 338) mengutip konsep birokrasi ideal dari Weber yang terdiri dari 7 elemen, sebagai berikut:

- a. Spesialisasi pekerjaan, yaitu semua pekerjaan dilakukan dalam kesederhanaan, rutinitas dan mendefinisikan tugas dengan baik.
- b. Hierarki kewenangan yang jelas, yaitu sebuah struktur multi tingkat yang formal, dengan posisi hierarki atau jabatan, yang memastikan bahwa setiap jabatan yang lebih rendah berada di bawah supervisi dan kontrol dari yang lebih tinggi.
- c. Formalisasi yang tinggi, yaitu semua anggota organisasi diseleksi dalam basis kualifikasi yang didemonstrasikan dengan pelatihan, pendidikan atau latihan formal.
- d. Pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan, yaitu keputusan tentang seleksi dan promosi didasarkan atas kualifikasi teknis, kemampuan dan prestasi para calon.
- e. Bersifat tidak pribadi (impersonalitas), yaitu sanksi-sanksi diterapkan secara seragam dan tanpa perasaan pribadi untuk menghindari keterlibatan dengan keperibadian individual dan freferensi pribadi para anggota.
- f. Jejak karier bagi para pegawai, yaitu para pegawai diharapkan mengejar karier dalam organisasi. Sebagai imbalan atas komitmen terhadap karier tersebut, para pegawai mempunyai masa jabatan, artinya mereka akan dipertahankan meskipun mereka tidak berfungsi atau jika kepandaianya tidak terpakai lagi.

- g. Kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi, yaitu pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.

Birokrasi memiliki beberapa fungsi, diantaranya adalah fungsi pengaturan. Fungsi ini mutlak terselenggara dengan efektif, karena suatu pemerintahan negara diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan yang ditentukan oleh lembaga legislatif melalui berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijaksanaannya. Persoalan yang sering muncul dalam praktik, acapkali terjadi kekakuan dalam implementasi aturan. Kekakuan ini dapat terlihat pada interpretasi secara harfiah, padahal yang lebih diperlukan adalah menegakkan hukum dan peraturan itu dilihat dari semangat dan jiwanya, artinya bahwa pendekatan yang digunakan adalah pendekatan situasional (Siagian, 2008: 147).

## **2. Lingkup Birokrasi**

Pembahasan tentang birokrasi sebagai organisasi tidak dapat dipisahkan dengan faktor lingkungan. Kehadiran teori sistem sebagai pelopor perspektif modern membuka wawasan baru dalam teori organisasi. Berbeda dengan perspektif klasik, maka perspektif modern memasukkan unsur lingkungan sebagai determinan dan mencoba mengembangkan teori-teori yang menjelaskan hubungan organisasi dan lingkungan. Berkaitan dengan ini Hatch (2007:76) mengelompokkannya ke dalam dua periode, yaitu:

- a. Periode awal 1960-an hingga akhir 1970-an, dimana teori-teori yang dikembangkan bersifat kontingensi dalam arti lingkungan mempengaruhi organisasi, dan

- b. Periode awal 1980-an sampai sekarang, dimana teori-teori yang dikembangkan lebih ditekankan pada penjelasan secara lebih detail tentang bagaimana lingkungan mempengaruhi organisasi.

Burn dan Stalker (2007) dalam penelitiannya di Inggris dan Scotlandia menemukan bahwa organisasi-organisasi yang mereka teliti ternyata dapat dibedakan menjadi dua jenis struktur yang berbeda, yaitu struktur mekanik dan organik (Gerlof, 2005:51). Meskipun penelitian ini dilakukan terhadap organisasi-organisasi industri, namun klasifikasi ini juga ditemukan pada organisasi publik atau birokrasi pemerintah.

Struktur organisasi yang mekanistik dibuat atas dasar pertimbangan bahwa sistem kerja yang stabil dibutuhkan agar organisasi dapat menjalankan berbagai fungsinya secara efektif dan efisien. Oleh karena itu, untuk setiap posisi atau jabatan di dalam organisasi harus ditentukan secara jelas otoritas atau wewenangnya, kebutuhan informasi, kompetensi, dan aktivitas teknis yang dilakukan. Mereka yang menduduki posisi tersebut tidak boleh melanggar batas-batas yang telah ditentukan. Dengan cara ini, organisasi dapat berjalan secara efisien karena didasarkan pada prosedur-prosedur yang distandardisasi, terutama untuk tugas-tugas yang bersifat rutin.

Sedangkan struktur *organic* bekerja dengan prinsip sebaliknya. Struktur ini mengandalkan kreativitas dan daya adaptasi individu dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Oleh karena itu batasan-batasan sebagaimana telah disebutkan diupayakan seminimal mungkin, sehingga anggota organisasi memiliki ruang yang lebih luas untuk menyesuaikan berbagai tugasnya sejalan dengan perubahan

lingkungan yang dihadapi. Menurut Burn dan Stalker, bahwa organisasi mekanistik berjalan efektif jika lingkungan yang dihadapi stabil dan tugas-tugas yang dilakukan dapat ditangani dengan mekanisme yang bersifat rutin. Sementara untuk lingkungan yang cenderung berubah-ubah dan sifat permasalahannya tidak dapat diatasi dengan cara-cara rutin, organisasi organik akan lebih mendukung (Kusdi, 2009:73-74).

Eksistensi birokrasi sebagai suatu organisasi memang tidak dapat dipisahkan dengan lingkungannya. Lingkungan yang dimaksud dapat berupa lingkungan internal dan eksternal organisasi. Lingkungan internal organisasi tidak saja meliputi kondisi fisik yang sifatnya kasat mata, melainkan hal-hal yang tidak secara eksplisit terlihat akan tetapi juga mempengaruhi kondisi lingkungan internal, seperti budaya kerja, kebiasaan-kebiasaan pegawai, perilaku organisasi, sistem diskresi, dan lain-lain. Kondisi internal pegawai tersebut senantiasa berubah dan berkembang, sehingga menuntut sebuah pembelajaran yang sesuai, agar permasalahan-permasalahan yang muncul dapat diantisipasi. Sedangkan lingkungan eksternal meliputi instansi-instansi lain, organisasi swasta, masyarakat, kebijakan-kebijakan pemerintah, teknologi, kondisi sosial ekonomi yang mengalami dinamika dari waktu-ke waktu (Matheus dan Sulistiyani, 2011: 47-48)

Dalam konteks penelitian ini, salah satu faktor lingkungan yang menjadi fokus penelitian, yaitu budaya yang bersifat *paternalistic*. Pada masyarakat yang berbudaya *paternalistic*, dampak negatif struktur birokrasi yang hierakis tidak dapat dikoreksi oleh sistem budayanya. Tidak seperti di negara-negara barat yang memiliki budaya rasional yang mampu berperan sebagai sensor efektif terhadap dampak negatif dari hierarki, seperti ABS, distorsi informasi, dan promosi atas

dasar pertimbangan hubungan subyektif. Budaya rasional mengajarkan kepada masyarakat untuk menghargai orang atas dasar prestasi, bukan atas dasar loyalitas, keturunan dan ukuran-ukuran subjektif lainnya. Salah satu karakteristik penting yang membedakan antara birokrasi paternalistic dengan birokrasi yang rasional adalah konsep mereka mengenai jabatan. Dalam birokrasi paternalistis, jabatan dilihat sebagai fungsi dan kepercayaan atasan, sedangkan dalam birokrasi rasional jabatan adalah fungsi dan prestasi kerja (Gruber, 2006).

## **B. Tinjauan Tentang Pelayanan Publik**

### **1. Definisi Pelayanan Publik**

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat di definisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk publik atau jasa publik yang pada dasarnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah dipusat, didaerah, 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.

Menelusuri arti pelayanan umum tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, yang menjadi asal-usul timbulnya istilah pelayanan umum. Oleh karena itu antara kepentingan umum dengan pelayanan umum adanya hubungan yang saling berkaitan. Meskipun dalam perkembangan lebih lanjut pelayanan umum dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan organisasi.

Menurut Kotler dalam Sampara Lukman, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Pelayanan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan kepada orang lain atau pihak lain yang dapat memberikan suatu keuntungan dan dapat memberikan manfaat, hasil dari pelayanan berupa kepuasan yang diberikan walaupun hasil dari pelayanan yang diberikan tidak terikat pada suatu benda (Kotler dalam Lukman, 2000:8).

Menurut Dwiyanto, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Dwiyanto, 2005:141), bahwa pelayanan umum merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam memenuhi kewajibannya, akan tetapi tidak disebabkan oleh hal itu saja melainkan pemerintah memang harus memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat harus sesuai dengan standar pelayanan, karena masyarakat berhak mendapatkan pelayanan dari pemerintah secara prima atau pelayanan yang berkualitas. Definisi pelayanan sebagai suatu pendekatan organisasi total yang menjadi kualitas pelayanan yang diterima pengguna jasa sebagai kekuatan penggerak utama dalam pengoperasian bisnis. (Sedarmayati, 2004:78).

Berdasarkan penjelasan di atas, pelayanan yang baik dan memuaskan akan berdampak positif seperti yang dikutip dari H.A.S. Moenir (2006: 12) dalam bukunya Manajemen Pelayanan Umum antara lain:

1. Masyarakat menghargai kepada korps pegawai
2. Masyarakat patuh terhadap aturan-aturan layanan

3. Masyarakat akan merasa bangga kepada korps pegawai
4. Adanya kegairahan usaha dalam masyarakat
5. Adanya peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat menuju segera tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berlandaskan Pancasila

## **2. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik**

Setiap negara di manapun serta apapun bentuk pemerintahannya selalu membutuhkan pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan suatu keharusan bagi negara atau pemerintahan untuk melayani warga negaranya. Pelayanan publik tidak mudah dilakukan, dan banyak negara yang gagal melakukan pelayanan publik yang baik bagi warganya. Pelayanan publik (*public service*), merupakan salah satu pembahasan yang cukup aktual dalam kajian birokrasi.

Pelayanan publik menjadi ujung tombak interaksi antara masyarakat dan pemerintah. Kemampuan birokrasi dapat dinilai salah satunya dengan melihat sejauh mana kualitas pelayanan publik. Sebagai implementasi kebijakan birokrasi di lapangan, pelayanan publik pun menarik minat tersendiri untuk dipelajari. Penilaian terhadap kemampuan birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi seperti efisiensi dan efektifitas, tetapi harus dilihat pula dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas dan responsivitas (Dwiyanto dkk, 2002).

Pelayanan publik merupakan segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu



barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik. Adapun penyelenggaranya adalah lembaga dan petugas pelayanan publik, baik Pemerintah Daerah maupun Badan Usaha Milik Daerah yang menyelenggarakan pelayanan publik. Sedangkan penerima pelayanan publik adalah orang perseorangan dan atau kelompok orang dan atau badan hukum yang memiliki hak, dan kewajiban terhadap suatu pelayanan publik.

Dalam hubungannya dengan pelayanan birokrasi pemerintah, aparatur birokrasi yang mendapat kepercayaan untuk melayani masyarakat perlu menyadari bahwa pada dirinya dituntut untuk memberikan pelayanan prima (*excellent services*), sebagai berikut:

- a) Sensitif dan responsif terhadap peluang dan tantangan yang dihadapi,
- b) Dapat mengembangkan fungsi instrumental dengan melakukan terobosan melalui pemikiran yang inovatif dan kreatif,
- c) Berwawasan futuris dan sistematis sehingga resiko yang bakal timbul akan diminimalisir, dan (d) berkemampuan dalam mengoptimalkan sumber daya yang potensial. Untuk menjadikan kepuasan pelanggan sebagai tujuan utama, maka perilaku aparatur birokrasi dalam memberikan pelayanan harus melakukan pekerjaannya dengan sepenuh hati (Patton: 2007).

Salah satu kekurangan mendasar organisasi pemerintahan atau birokrasi pemerintahan, khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah ketidakmampuannya menciptakan suatu iklim organisasi pembelajar. Padahal dalam tuntutan masyarakat yang semakin dinamis organisasi sangat diharapkan

memiliki karakter organisasi pembelajar. Menurut Sangkala (2007: 210), bahwa organisasi pembelajar akan memiliki kemampuan memperbaiki dan meningkatkan adaptabilitas serta kapasitasnya dalam memenuhi tuntutan lingkungan. Organisasi yang di dalamnya berisi orang-orang yang senang belajar dan senantiasa membantu organisasi melahirkan pengetahuan dan keterampilan baru. Dalam kehidupan ekonomi, perbaikan kinerja birokrasi akan bisa memperbaiki Iklim investasi. Buruknya kinerja birokrasi publik di Indonesia sering menjadi determinan yang penting dari penurunan minat investasi. Dari berbagai studi dan observasi, kinerja birokrasi publik di Indonesia tidak banyak mengalami perbaikan, bahkan cenderung menjadi semakin buruk. Akibatnya, pemerintah mengalami kesulitan dalam menarik investasi, belum lagi ditambah dengan masalah-masalah lain, seperti ketidak-pastian hukum dan keamanan nasional.

Dalam kehidupan sosial, perbaikan kinerja birokrasi akan bisa memperbaiki sistem kehidupan masyarakat yang lebih mengembangkan pola hubungan secara terbuka, taat aturan, menghargai hasil kerja secara profesional, dan berorientasi pada kepuasan hasil kerja (produktivitas). Pada akhirnya perbaikan kinerja birokrasi akan lebih mendorong tumbuhnya sistem sosial yang mengutamakan etos kerja dan moralitas sebagai bagian dari relasi sosial. Dalam kehidupan politik, perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik akan memiliki implikasi luas, terutama dalam memperbaiki tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Buruknya kinerja birokrasi selama ini menjadi salah satu faktor penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan kepada pemerintah. Protes, demonstrasi, dan bahkan pendudukan kantor-kantor pemerintah oleh

masyarakat yang banyak terjadi di berbagai daerah menjadi indikator dari besarnya ketidak-puasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah.

Perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik diharapkan akan memperbaiki kembali citra pemerintah di mata masyarakat karena dengan kualitas pelayanan publik yang semakin baik, kepuasan dan kepercayaan masyarakat bisa di bangun kembali. Oleh sebab itu, kajian mengenai kinerja birokrasi publik menjadi isu sentral dan memiliki nilai strategis, terutama yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.

### **3. Indikator-Indikator Pelayanan Publik**

Menurut Sinambela (2006:43), kualitas oleh banyak pakar diartikan dalam satu frase, diantaranya W. E Deming menyebut kualitas merupakan perbaikan berkesinambungan (*continuos improvement*), Joseph M. Juran menyebut kualitas sebagai cocok untuk digunakan (*fit use for*), Philip Crosby mengartikan kualitas sebagai kesesuaian dengan persyaratan. Selain itu Kaoru Ishikawa, mengartikan dalam bentuk kalimat yaitu produk yang paling ekonomis, paling berguna dan selalu memuaskan pelanggan. Selanjutnya, JW Cortado menyebut kualitas dalam satu frase, yaitu saat kejujuran (*the moment of truth*), atau kualitas diciptakan pada saat pelaksanaan.

Pemberian pelayanan kepada masyarakat pada dasarnya bertujuan untuk memuaskan masyarakat. Pencapaian kepuasan tersebut dituntut adanya kualitas pelayanan yang prima. Pelayanan yang prima dapat diberikan kepada masyarakat

apabila telah memenuhi beberapa indikator dari pelayanan itu sendiri. Indikator pelayanan publik menurut Fitzsimmons dan Fitzsimmons terdiri dari:

1. *Reliability*, yang ditandai dengan pemberian pelayanan yang tepat dan benar.
2. *Tangibles*, ditandai dengan penyediaan yang memadai sumber daya manusia dan sumber daya lainnya.
3. *Responsiveness*, ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat.
4. *Assurance*, ditandai dengan tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan.
5. *Empati*, ditandai dengan tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen. (Fitzsimmons dan Fitzsimmons dalam Sinambela, 2006:7).

Indikator-indikator pelayanan publik tersebut selain dapat menciptakan kualitas pelayanan publik yang baik, juga dapat menciptakan suasana pola interaksi yang baik antara masyarakat dengan birokrat yang dapat dilihat dari adanya tingkat perhatian terhadap etika dan moral dari birokrat untuk memberikan pelayanan.

Berdasarkan pengertian kualitas, baik secara konvensional maupun yang lebih strategis oleh Gespersz dalam Sinambela (2006:6) mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu pada pengertian pokok :

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

Menurut Parasuraman, Berry, dan Zeithaml (Harbani Pasolong, 2007:135), menyatakan ada lima karakteristik yang digunakan untuk mengevaluasi kualitas jasa, yaitu :

1. *Tangibles* (Bukti langsung), kualitas pelayanan berupa fasilitas fisik, perkantoran, perlengkapan, kebersihan, dan sarana komunikasi, ruang tunggu, tempat informasi.
2. *Reability* (kehandalan), yakni kemampuan dan keandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya (pelayanan yang dijanjikan dengan segera dan memuaskan).
3. *Responsiveness* (daya tanggap), yaitu keinginan para staff untuk membantu para masyarakat dan memberikan pelayanan yang cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen.
4. *Assurance* (jaminan), mencakup kemampuan, keramahan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staff, bebas dari bahaya, resiko, atau keraguan.
5. *Empathy* (empati), sikap tegas tapi penuh perhatian terhadap konsumen, sehingga memudahkan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan para pelanggan.

Selain itu, dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis di atas birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (*revitalisasi*) dalam memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis

(Thoha dalam Widodo, 2001). Dengan revitalitas birokrasi publik (terutama aparat pemerintah daerah) ini, pelayanan publik yang lebih baik dan profesional dalam menjalankan apa yang menjadi tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya dapat terwujud.

Secara teoritis sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*) dan fungsi perlindungan (*protection function*). Hal yang terpenting kemudian adalah sejauh mana pemerintah dapat mengelola fungsi-fungsi tersebut agar dapat menghasilkan barang dan jasa (pelayanan) yang ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkannya. Selain itu, pemerintah dituntut untuk menerapkan prinsip *equity* dalam menjalankan fungsi-fungsi tadi. Artinya pelayanan pemerintah tidak boleh diberikan secara diskriminatif. Pelayanan diberikan tanpa memandang status, pangkat, golongan dari masyarakat dan semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan-pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Meskipun pemerintah mempunyai fungsi-fungsi sebagaimana di atas, namun tidak berarti bahwa pemerintah harus berperan sebagai *monopolist* dalam pelaksanaan seluruh fungsi-fungsi tadi. Beberapa bagian dari fungsi tadi bisa menjadi bidang tugas yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pihak swasta ataupun dengan menggunakan pola kemitraan (*partnership*), antara pemerintah dengan swasta untuk mengadakannya. Pola kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam memberikan berbagai pelayanan kepada masyarakat tersebut sejalan

dengan gagasan *reinventing government* yang dikembangkan Osborne dan Gaebler (2002: 45).

Namun dalam kaitannya dengan sifat barang privat dan barang publik murni, maka pemerintah adalah satu-satunya pihak yang berkewajiban menyediakan barang publik murni, khususnya barang publik yang bernama *rules* atau aturan (kebijakan publik). Barang publik murni yang berupa aturan tersebut tidak pernah dan tidak boleh diserahkan penyediaannya kepada swasta. Karena bila hal itu dilakukan maka di dalam aturan tersebut akan melekat kepentingan-kepentingan swasta yang membuat aturan, sehingga aturan menjadi penuh dengan *vested interest* dan menjadi tidak adil (*unfair rule*). Karena itu peran pemerintah yang akan tetap melekat di sepanjang keberadaannya adalah sebagai penyedia barang publik murni yang bernama aturan.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Karena itu, kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauh mana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang dengan demikian akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya.

Dipandang dari sudut ekonomi, pelayanan merupakan salah satu alat pemuas kebutuhan manusia sebagaimana halnya dengan barang. Namun pelayanan memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dari barang. Salah satu yang membedakannya dengan barang, sebagaimana dikemukakan oleh Gasperz (1994),

adalah *outputnya* yang tidak berbentuk (*intangible output*), tidak standar, serta tidak dapat disimpan dalam *inventori* melainkan langsung dapat dikonsumsi pada saat produksi.

### **C. Pelayanan Administrasi Pertanahan**

Tanah atau *soil* menurut ahli pertanian yaitu bagian daratan Bumi yang tipis yang merupakan media bagi vegetasi, menurut pendapat ahli geologi tanah sebagai lapisan batuan paling atas, sedangkan menurut ahli ekonomi tanah adalah salah satu aspek ekonomi. Lahan: *land*, yaitu tanah beserta faktor-faktor fisik lingkungannya, seperti lereng, hidrologi, iklim, dsb (Hardjowigeno, 2003: 19).

Bidang pertanahan yang dimaksud dengan tanah adalah lahan, sehingga muncul kosakata pendaftaran tanah, bukan pendaftaran lahan. Pertanahan yaitu suatu kebijakan yang digariskan oleh pemerintah di dalam mengatur hubungan antara tanah dengan orang agar tercipta keamanan dan ketentraman dalam mengelola tanah tersebut sehingga tidak melampaui batas.

Menurut Hardjowigeno (2003: 19) ada tiga aspek di dalam pertanahan, yaitu:

- b. Aspek Hukum, yaitu kelembagaan yang mengurus masalah keperdataan tentang tanah. Dan lembaga yang mengurus hukum perdata pertanahan ini yaitu BPN (Badan Pertanahan Nasional).
- c. Aspek Tata Ruang, yaitu kelembagaan yang menangani masalah penataan ruang bagi pembangunan dan tata kota ataupun desa. Masalah tata ruang ini diatur pada Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2003, ada 9 kewenangan di dalamnya, dan pihak yang menangani tata ruang ini yaitu Pemerintah Daerah.



- d. Aspek Pajak, yaitu kelembagaan yang berperan dalam mengurus pajak bagi pertanahan, diantaranya yaitu pajak bumi dan bangunan. Aspek ini merupakan aspek yang memberikan pemasukan bagi Negara. Pada aspek ini lembaga yang berperan yaitu Departemen Keuangan.

Masalah keperdataan tentang pertanahan setelah diurus oleh Badan Pertanahan Nasional, selanjutnya akan diajukan di Pengadilan Tata Usaha Negara untuk penyelesaiannya. Segala keputusan di PTUN tidak dapat lagi dirubah dan diganggu gugat. Oleh karena itu betapa pentingnya untuk mendapatkan kekuatan hukum tentang pertanahan agar tidak terjadi masalah. Oleh karena itu demi terjadinya ketertiban di bidang pertanahan pemerintah mengusulkan administrasi pertanahan yang terpadu dan terencana. Administrasi pertanahan yakni menuju kepada penerimaan kegiatan sektor publik untuk mendukung kepemilikan, pembangunan, penggunaan, hak atas tanah dan pemindahan hak atas tanah.

Menurut Hardjowigeno (2003: 19) Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Sesuai dengan amanat Pasal 11 ayat (4) dan Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, SPM diterapkan pada Urusan Wajib Daerah terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar, baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 14 telah ditegaskan secara terperinci urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang meliputi 16 urusan wajib yaitu:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan ;
- b. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang ;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat ;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum ;
- e. Penanganan bidang kesehatan ;
- f. Penyelenggaraan pendidikan ;
- g. Penanggulangan masalah sosial ;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan ;
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah ;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertanahan ;
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil ;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan ;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal ;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya ; dan
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal, Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen menyusun SPM yang meliputi urusan wajib tersebut melalui konsultasi yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri dan pada umumnya, kegiatan ini telah dilaksanakan dan diputuskan dalam

Peraturan Menteri yang terkait dengan urusan wajib daerah. Sebagian urusan wajib dalam bidang pemerintahan Dalam Negeri oleh Pemerintah daerah terangkum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 tahun 2008 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 69 Tahun 2012.

#### **D. Tinjauan Tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB)**

##### **1. Pengertian Izin**

Menurut Ateng Syafrudin seperti yang dikutip oleh Adrian Sutedi (2010:152) bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh. Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge seperti yang dikutip oleh Adrian Sutedi (2010:153) pengertian izin dalam arti luas dan sempit sebagai berikut: Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.

Izin adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan atau pembebasan dari suatu larangan. Adapun pengertian perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan

sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan (Adrian Sutedi, 2010:168)

Dalam perkembangannya, secara yuridis pengertian izin dan perizinan tertuang dalam Pasal 1 angka 8 dan 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Dalam pasal 1 angka 8 ditegaskan bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Kemudian pasal 1 angka 9 menegaskan bahwa perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha atau kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha (Adrian Sutedi, 2010:173).

Berdasarkan pemaparan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian dari izin adalah instrumen yuridis yang berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, prosedur, dan persyaratan tertentu yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkret.

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat atau badan tata usaha negara yang berwenang yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut: (Adrian Sutedi, 2010:173-175):

- a. Izin yang bersifat bebas adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ

yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memberikan pemberian izin.

- b. Izin bersifat terikat adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangannya mengaturnya. Misalnya IMB, izin HO, izin usaha industri
- c. Izin yang bersifat menguntungkan merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Dalam arti, yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Misalnya SIM, SIUP, SITU.
- d. Izin yang bersifat memberatkan merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan- ketentuan yang berkaitan kepadanya.
- e. Izin yang segera berakhir merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relative pendek, misalnya izin mendirikan bangunan (IMB) yang hanya berlaku untuk mendirikan bangunan dan berakhir saat bangunan selesai didirikan.
- f. Izin yang berlangsung lama merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama, misalnya izin usaha industry yang berhubungan dengan lingkungan.
- g. Izin yang bersifat pribadi merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin. Misalnya izin mengemudi (SIM).
- h. Izin yang bersifat kebendaan yang merupakan izin yang isinya

tergantung pada sifat dan objek izin. Misalnya izin HO, SITU.

## **2. Prosedur dan Persyaratan Perizinan**

Proses dan prosedur perizinan dapat meliputi prosedur pelayanan perizinan, proses penyelesaian perizinan yang merupakan proses internal yang dilakukan oleh aparat/petugas. Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin (Adrian Sutedi, 2010:185).

Menurut Soehino dalam bukunya yang berjudul “Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan” seperti yang dikutip oleh Ridwan HR (2007:217), syarat-syarat dalam izin itu bersifat konsitutif dan konndisional. Bersifat konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dala hal pemberian izin ditentukan suatu perbuatan kongkret dan bila tidak dipenuhi akan dikenai sanksi Bersifat kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.

Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini ditentukan sepihak oleh pemerintah. Meskipun demikian, pemerintah tidak boleh membuat atau menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri secara

sewenang-wenang, tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Dengan kata lain, pemerintah tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan yang bersangkutan (Adrian Sutedi, 2010:187).

### **3. Izin Mendirikan Bangunan**

Secara teori *verguning*/izin didefinisikan sebagai suatu perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan yang secara umum tidak dilarang dalam peraturan perundang-undangan asalkan dilakukan sesuai dengan syarat-syarat tertentu yang ditentukan dalam peraturan hukum yang berlaku. Pada dasarnya mendirikan bangunan adalah sebuah perbuatan yang berbahaya, hal ini karena bangunan merupakan tempat sentral bagi manusia beraktifitas sehari - hari, baik ketika di rumah maupun di kantor. Kriteria bahaya tersebut muncul ketika bangunan tersebut memiliki syarat tertentu agar tidak rubuh dan mencelakai orang didalam atau disekitarnya. Bangunan didirikan dengan syarat pertimbangan dan perhitungan yang matang mengenai bentuk struktur dan kekuatan struktur serta kekuatan bahan yang digunakan. dengan demikian bangunan tersebut akan kuat dan tidak rusak/roboh mencelakai orang didalamnya. Bangunan yang didirikan tanpa adanya perhitungan mengenai kekuatan struktur dan bahan maka akan mudah roboh dan menimbulkan bahaya bagi orang banyak. Dalam rangka melindungi keselamatan masyarakat banyak dari bahaya roboh / rusaknya bangunan maka kegiatan pembangunan harus diawasi, boleh dibangun tetapi dengan syarat tertentu. Diantara syarat itu

salah satunya adalah harus kuat dari segi struktur konstruksi dan bahan yang digunakan, apabila tidak dipenuhi maka kegiatan mendirikan bangunan itu termasuk kategori membahayakan keselamatan masyarakat sehingga izin Mendirikan Bangunan tidak diberikan (SF Marbun dan Mahfud MD, 2009: 95).

Pengawasan Pemerintah daerah terhadap kegiatan membangun bangunan dilaksanakan melalui pemberian izin Mendirikan Bangunan yang dimohonkan oleh anggota masyarakat yang memberikan gambaran bangunan yang akan didirikan lengkap dengan gambar dan perhitungan struktur konstruksi. Kemudian setelah diteliti dan dipertimbangkan dengan cermat, apabila memenuhi syarat maka izin tersebut dikeluarkan dan pemohon diwajibkan membayar retribusi guna pemasukan keuangan daerah (SF Marbun dan Mahfud MD, 2009: 95).

#### **E. Penelitian Terdahulu**

Hasil penelitian Hendra Wibowo Hului (2014) tentang Studi Tentang Pelaksanaan Standar Pelayanan IMB Pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (Bppts) Kota Samarinda, dimana hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan tata cara pengajuan permohonan pembuatan IMB di BPPTSP telah diterapkan. Prosedur pelayanan IMB telah memenuhi kriteria dalam prinsip pelayanan publik yaitu kesederhanaan: prosedur tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan, kejelasan persyaratan teknis dan administrasi. Waktu penyelesaian pembuatan IMB telah memenuhi kriteria kepastian waktu penyelesaian, namun dalam pelaksanaannya masih tidak maksimal, masih terdapat keterlambatan dalam penyelesaian pembuatan IMB. Biaya



pelayanan telah memenuhi kriteria kejelasan biaya pelayanan publik dan tata cara pembayarannya. Faktor yang mendukung adalah dasar hukum yang jelas, kesiapan petugas pelaksana dalam melaksanakan pelayanan perijinan, sarana dan prasarana yang memadai. Faktor penghambat adalah kurangnya jumlah pegawai di BPPTSP, kesadaran masyarakat masih rendah terhadap kepemilikan Sertifikat IMB.

Hasil Penelitian I Gusti Agung Ayu Kartika Sari Dewi (2012) tentang Akuntabilitas Pelayanan Publik Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) (Studi Kasus: Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Satu Pintu dan Penanaman Modal dan Dinas Tata Ruang dan Perumahan Kota Denpasar), hasil penelitian menunjukkan bahwa akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan di bidang Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kota Denpasar bisa dikatakan belum optimal, ini juga menjelaskan bahwa desentralisasi yang berjalan selama 15 tahun di Indonesia khususnya di Bali belum optimal.

Hasil penelitian Deni Hasri (2013) tentang Efektivitas Pelayanan Pemberian Izin Mendirikan Bangunan Di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (Kp2tsp) Kabupaten Nagan Raya Dari hasil penelitian ini ditemukan untuk pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sudah cukup baik, terbukti makin meningkatnya masyarakat didalam pengurusan IMB, cuma masih terdapat kendala-kendala yang dihadapi oleh aparatur pemerintah dalam pemberian pelayanan berupa masih kurangnya sarana dan prasarana, serta biaya operasional yang masih tidak mencukupi.

Hasil penelitian Trenda Aktiva Oktariyanda (2013) tentang pelaksanaan pelayanan IMB pada BPPT Kabupaten Sidoarjo, hasil penelitian menunjukkan bahwa BPPT Kabupaten Sidoarjo pada pelaksanaan pelayanan IMB dalam rangka mencapai kualitas pelayanan publik sudah berjalan dengan baik walaupun masih ada beberapa kendala-kendala yang dihadapi dalam upaya optimalisasi kualitas pelayanan publik, seperti SDM dan sarana prasarana. Kesimpulan penelitian bahwa pelayanan IMB pada BPPT Sidoarjo sudah dilakukan dengan baik, meskipun ada beberapa aspek yang kurang optimal.

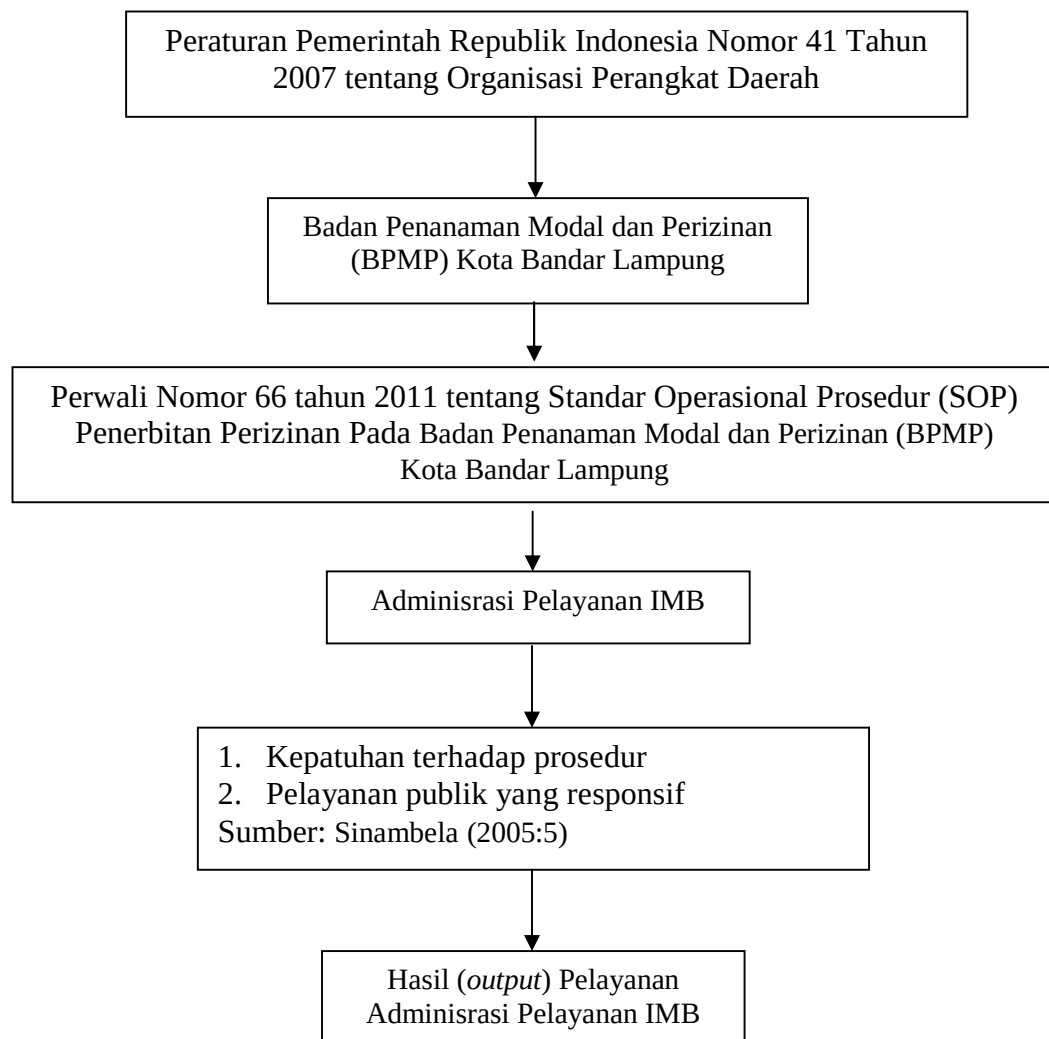
#### **F. Kerangka Pikir**

Kerangka pikir ini dikembangkan berdasarkan berbagai macam pemikiran yang bersifat dialogis dimana diskusi tentang penerapan birokrasi Weberian dalam organisasi publik mengalami pro dan kontra. Perdebatan teoritik yang penting untuk diketengahkan sebagai landasan kerangka pikir ini antara lain kritik yang disampaikan Warren Bennis (Robbins, 2006: 349), bahwa struktur birokratik terlalu mekanis bagi kebutuhan organisasi modern. Menurut Bennis, birokrasi merupakan penemuan sosial yang sangat elegan, suatu bentuk kemampuan yang luar biasa untuk mengorganisasikan, mengkoordinasikan proses-proses kegiatan yang produktif pada masa revolusi Industri. Birokrasi dikembangkan untuk menjawab berbagai persoalan yang hangat pada waktu itu, misalnya persoalan pengurangan peran-peran personal, persoalan subyektivitas yang berlebihan, dan tidak dihargainya hubungan kerja kemanusiaan.

Bennis menegaskan bahwa kita sangat membutuhkan birokrasi yang berorientasi kemanusiaan, tidak secara konseptual semata tapi merambah pada tataran praktis

di lapangan. Hal ini menjadi pekerjaan sangat penting untuk mendekatkan birokrasi pada manusia, bukan lagi pada mesin. Sebuah teori akan diuji menurut kelayakan historis dan kebutuhan pada sebuah masa. Birokrasi yang humanis masih menjadi pekerjaan rumah yang harus serius digarap oleh para pemerhati masalah-masalah administrasi negara dan kebijakan publik. Menurut Sinambela (2005:5), administrasi pelayanan publik dicirikan dengan kepatuhan terhadap prosedur dan pelayanan publik yang responsif. Adapun skema kerangka pikir dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 1: Model Kerangka Pikir**



Sumber: Diolah oleh peneliti, tahun 2015.