

## **BAB II**

### **KERANGKA KONSEPTUAL**

#### **A. Manajemen**

Manajemen dapat diterapkan untuk semua bentuk organisasi, baik itu organisasi pemerintah, swasta, maupun militer. Hal ini menunjukkan bahwa semua pimpinan organisasi dapat menerapkan manajemen pada organisasi yang dipimpinnya. Dengan demikian manajemen benar-benar diperlukan setiap organisasi, termasuk instansi pemerintahan daerah, karena manajemen merupakan nilai-nilai hakiki yang melandasinya.

##### ***1. Pengertian manajemen***

Definisi manajemen memiliki beragam pengertian yang berbeda dari beberapa tokoh. Manullang mengartikan manajemen sebagai seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan dan pengawasan dari pada sumber manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sementara itu Gibson, Donnelly dan Ivancevich mendefinisikan manajemen sebagai suatu proses yang dilakukan oleh satu atau lebih individu untuk mengoordinasikan berbagai aktivitas lain untuk mencapai hasil-hasil yang tidak bisa dicapai apabila satu individu bertindak sendiri. Pada dasarnya kedua definisi diatas memiliki prinsip yang sama yaitu yang dimaksud oleh Gibson proses adalah penerapan ilmu dan seni sebagaimana yang dimaksud oleh Manullang.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>Ratminto dan Atik Winarsih, *Manajemen Pelayanan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 1.

Selanjutnya Mary Parker Follet, mendefinisikan manajemen sebagai seni menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain. Definisi ini berarti bahwa seorang manajer bertugas mengatur dan mengarahkan orang lain untuk mencapai tujuan organisasi. Ricky W. Griffin mendefinisikan manajemen sebagai sebuah proses perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, dan pengontrolan sumber daya untuk mencapai sasaran secara efektif dan efisien.<sup>13</sup> Dari beberapa uraian diatas maka diperoleh pengertian bahwa manajemen merupakan ilmu tentang upaya manusia untuk memanfaatkan semua sumber daya yang dimilikinya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisiensi.

## ***2. Pendekatan studi manajemen***

Akhir-akhir ini terjadi beberapa pendekatan baru terhadap paham manajemen. Karena itu pengetahuan tentang pendekatan utama sangat membantu dalam studi manajemen dan dalam menetapkan pengembangan dan manfaatnya, ada lima pendekatan utama manajemen, yakni:<sup>14</sup>

### ***a. Pendekatan menurut proses atau operasional***

Dalam pendekatan ini, manajemen dianalisa dari arah pandangan mengenai hal-hal yang perlu dilaksanakan. Kegiatan pendekatan ini membentuk suatu proses yang disebut proses manajemen yang bersifat operasional dan yang menetapkan konsepsi kerangka kerja untuk studi manajemen. Pendekatan ini membantu didalam pengembangan paham manajemen dan membantu memberi ciri kepada manajemen untuk mudah dimengerti istilah-istilahnya.

---

<sup>13</sup>Malayu Hasibuan, *Manajemen Dasar: Pengertian dan Masalah* (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2005), 25.

<sup>14</sup>Georgy R. Terry, *Prinsip-Prinsip Manajemen* (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2009), 12.

*b. Pendekatan menurut tingkah laku manusianya*

Pendekatan ini membawa manajemen kepada metode pengetahuan sosial yang relevan, terutama psikologi dan antropologi dari dinamika pribadi individu-individu hingga hubungannya dengan kebudayaan. Seni dari manajemen ditekankan kepada dan seluruh alam hubungan antar manusia dilihat dari kondisi manajemen.

*c. Pendekatan kuantitatif*

Pendekatan ini fokusnya terletak pada penggunaan model dan proses matematis hubungan dan data yang dapat diukur. Pendekatan ini memaksa untuk memberikan batasan-batasan yang tepat tentang tujuan, problem dan hubungan dalam bentuk data yang dapat diukur.

*d. Pendekatan dari sistem*

Suatu sistem dapat dilihat sebagai suatu himpunan atau kumpulan dari dua atau beberapa komponen yang saling berhubungan dengan jelas dan jika terjadi suatu aksi terhadap komponen yang satu akan menimbulkan reaksi kepada komponen yang lain. Sistem merupakan interrelasi dari komponen-komponen yang mengadakan interaksi. Kepatuhan dari pendekatan ini bertujuan untuk mengembangkan suatu kerangka kerja yang sistematis untuk menguraikan hubungan diantara kegiatan-kegiatan tersebut.

*e. Pendekatan dari sistem sosial*

Pendekatan ini berorientasi pada ilmu sosiologi, meneliti berbagai kelompok sosial dan hubungan kultural mereka dan ada usaha-usaha untuk mengintegrasikan kelompok-kelompok tersebut kedalam suatu sistem sosial.

Suatu pemerintahan disebut sebagai organisme sosial didasarkan pada seluruh permasalahan dan interaksi dari para anggotanya. Pendekatan ini memperhatikan pertimbangan etika, pengaruh masyarakat, serikat buruh terhadap unsur manajemen dari sebuah organisasi pemerintahan. Hasil akhir dari pendekatan sistem sosial ialah untuk memperkuat pengertian sosiologis terhadap studi dan teori manajemen.

### ***3. Fungsi-fungsi manajemen***

Fungsi manajemen merupakan elemen-elemen dasar yang akan selalu ada dan melekat di dalam proses manajemen. Fungsi manajemen juga akan dijadikan acuan oleh pemimpin dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan. Fungsi manajemen pertama kali diperkenalkan oleh seorang industrialis Perancis bernama Henry Fayol pada awal abad ke-20.<sup>15</sup> Ketika itu, ia menyebutkan lima fungsi manajemen, yaitu merancang, mengorganisir, memerintah, mengordinasi, dan mengendalikan. Namun saat ini, kelima fungsi tersebut telah diringkas menjadi empat fungsi manajemen, yaitu:

#### ***a. Perencanaan (planning)***

Planning adalah memikirkan apa yang akan dikerjakan dengan sumber yang dimiliki. Perencanaan dilakukan untuk menentukan tujuan instansi secara keseluruhan dan cara terbaik untuk memenuhi tujuan itu. Manajer mengevaluasi berbagai rencana alternatif sebelum mengambil tindakan dan kemudian melihat apakah rencana yang dipilih cocok dan dapat digunakan untuk memenuhi tujuan instansi. Perencanaan merupakan proses terpenting

---

<sup>15</sup>Hasbuan, *Manajemen Dasar...*, 26.

dari semua fungsi manajemen karena tanpa perencanaan, fungsi-fungsi lainnya tak dapat berjalan. Langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam perencanaan adalah:<sup>16</sup>

- 1) Penentuan tujuan yang akan dicapai. Tujuan tersebut harus memiliki 5 syarat. *Pertama*, menggunakan kata-kata yang sederhana, isinya jelas dan singkat. *Kedua*, mempunyai sifat fleksibel. *Ketiga*, mempunyai sifat stabilitas. *Keempat*, ada dalam perimbangan sumber daya dan *Kelima* meliputi semua tindakan yang diperlukan.
- 2) Pendefinisian gabungan situasi secara baik. Unsur-unsur gabungan situasi tersebut adalah situasi sumber daya manusia, sumber daya alam dan sumber daya modal. Dari definisi gabungan situasi selanjutnya dianalisis untuk membuat rencana yang lebih baik dari pada masa-masa sebelumnya.
- 3) Pendefinisian faktor-faktor yang membantu dan menghambat tujuan-tujuan. Faktor tersebut berasal dari lingkungan internal dan eksternal yang mungkin dapat membantu tujuan dan mungkin justru sebaliknya. Selain itu harus memperhatikan faktor-faktor lain yang akan timbul dimasa yang akan datang.
- 4) Merumuskan kegiatan yang harus dilaksanakan. Guna memperoleh perencanaan yang efektif haruslah dipastikan bahwa keengganan dalam merumuskan tujuan dapat dihindari. Karena dengan perencanaan yang

---

<sup>16</sup>Indriyo Gitosudarmo, *Prinsip Dasar Manajemen* (Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 2001), 74.

jelas dan tegas akan membantu semua pihak untuk memahami apa yang dikehendaki.

Selanjutnya adalah bentuk-bentuk perencanaan. Perencanaan memiliki bermacam-macam bentuk. Atas dasar luas cakupan masalah serta jangkauan waktu yang terkandung dalam suatu rencana. Maka perencanaan dapat dibedakan menjadi tiga macam bentuk, yaitu:

- 1) Rencana global, Rencana global merupakan penentuan tujuan yang menyeluruh dan yang menyangkut jangka panjang dari organisasi tersebut. Dalam rencana global diuraikan mengenai tujuan pokok yang akan dicapai oleh organisasi serta sasaran-sasaran yang ingin dicapai dalam jangka panjang.
- 2) Rencana strategis, Rencana strategis disusun guna menentukan tujuan-tujuan kegiatan atau tugas-tugas yang mempunyai arti strategis dan mempunyai dimensi jangka yang cukup panjang.<sup>17</sup> Arti strategis dalam penyusunan rencana ini adalah usaha untuk menyusun dan memilih urutan bidang yang akan dicapai terlebih dahulu dan bidang yang mana yang akan dikemudiankan dan sebagainya. Dalam penyusunan rencana strategis ini perlu diingat adanya suatu pedoman atau prinsip pengaturan prioritas yang terdiri dari tiga prinsip dasar yaitu:
  - a) Pemerataan, Akibat dari pembangunan tersebut maka tahap berikutnya adalah penyebaran pembagian hasil-hasil pembangunan tersebut kepada segenap anggota organisasi secara adil.

---

<sup>17</sup>*Ibid.*, 91.

- b) Stabilitas, Prinsip ini merupakan pedoman yang paling dasar untuk melaksanakan sesuatu kegiatan.
  - c) Pembangunan, Setelah keadaan stabil dapat dicapai maka barulah dipersiapkan tahap berikutnya yakni pembangunan. Dimana dalam usaha pembangunan ini perlu diingat pula urutan pembangunannya dari pondasi dan seterusnya pada tahap-tahap yang berikutnya.
- 3) Rencana operasional, Rencana operasional meliputi perencanaan terhadap kegiatan-kegiatan operasional yang berjangka pendek guna menopang pencapaian tujuan jangka panjang baik dalam perencanaan global maupun perencanaan strategis. Dalam rangka usaha penyusunan operasional ini perlu diketahui empat macam pedoman sebagai berikut:
- a) Terpusat, Pelaksanaan prinsip terpusat merupakan penerapan asas pengendalian oleh suatu pusat pengendali yang harus dilakukan pimpinan pusat sehingga terjadi kesatuan komando dalam pelaksanaan setiap program kerja.
  - b) Terpadu, Prinsip ini merupakan penerapan aspek koordinasi kerja antara satu bagian dengan bagian yang lain secara terintegrasi sehingga akan membawa keterpaduan kerja yang menjamin tercapainya tujuan secara lebih efektif.
  - c) Menggunakan pendekatan multi instansional, Dengan menggunakan pendekatan ini maka integrasi tugas akan selalu terjadi, sehingga koordinasi antar bagian akan selalu terjadi. Hal ini tentu saja harus didukung adanya sistem administrasi yang baik. Dengan adanya

administrasi yang baik maka masing-masing bagian akan dapat memperoleh informasi tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana hasil yang dapat dicapai oleh bagian tersebut dan kemudian bagian tersebut dapat menghubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh bagian itu sendiri agar tujuan bersama selalu dapat dicapai.

- d) Berkesinambungan, Berkesinambungan berfungsi untuk memberi pengalaman dari kegiatan sebelumnya dan dapat dimanfaatkan untuk perbaikan bagi program-program berikutnya. Kesenambungan program juga akan memberikan dorongan mental kerja bagi anggota organisasi.<sup>18</sup>

*b. Pengorganisasian (organizing)*

Pengorganisasian dilakukan dengan tujuan membagi suatu kegiatan besar menjadi kegiatan-kegiatan yang lebih kecil. Pengorganisasian mempermudah pemimpin dalam melakukan pengawasan dan menentukan orang yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas yang telah dibagi-bagi tersebut. Pengorganisasian dapat dilakukan dengan cara menentukan tugas apa yang harus dikerjakan, siapa yang harus mengerjakannya, bagaimana tugas-tugas tersebut dikelompokkan, siapa yang bertanggung jawab atas tugas tersebut, dan pada tingkatan mana keputusan harus diambil. Ada beberapa langkah dalam pengorganisasian yaitu:

---

<sup>18</sup>*Ibid.*, 99.



- 1) Pertama-tama harus dipelajari dengan sebaik-baiknya rencana yang telah ditetapkan, terutama dari segi apa tujuan usahanya, apa yang harus dijalankan, siapa yang harus menjalankan dan dimana harus menjalankannya.
- 2) Menegaskan siapa yang berwenang dan bertanggung jawab atas rencana.
- 3) Tujuan diperinci menjadi bagian-bagian.
- 4) Setiap unit kerja dipertanggungjawabkan kepada suatu kelompok dengan pimpinan pusat pada seorang kepala masing-masing. Maksudnya setiap unit kerja dibentuk berdasarkan fungsi, proses, produk, wilayah, tempat, jumlah orang. Tugas dan kewajiban setiap unit diperinci dengan jelas serta tegas, agar setiap kepala unit mengetahui jelas apa yang menjadi tanggung jawabnya dan demikian mudah melanjutkannya ke bawah.
- 5) Kepada setiap kepala unit didelegasikan kewenangan serta tanggung jawab yang sesuai dengan bobot unitnya.
- 6) Pengaturan-pengaturan tersebut di atas, selanjutnya dibuat skema atau bagan organisasi.<sup>19</sup>

*c. Pengarahan (directing)*

Directing adalah suatu tindakan untuk mengusahakan agar semua anggota kelompok berusaha untuk mencapai sasaran sesuai dengan perencanaan manajerial. Pengarahan yang diberikan kepada bawahan untuk menjadi anggota yang berpengetahuan. Directing juga mencakup kegiatan yang dirancang untuk memberi orientasi kepada anggota, seperti menyediakan

---

<sup>19</sup>Susilo Martoyo, *Pengetahuan Dasar Manajemen dan Kepemimpinan* (Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 1998), 91.

informasi tentang hubungan antar bagian, antar pribadi dan tentang sejarah, kebijakan dan tujuan dari organisasi.<sup>20</sup>

d. *Pengawasan (Kontrolling)*

Pengawasan adalah suatu proses untuk menentukan apa yang seharusnya dikerjakan, apa yang sedang dikerjakan, menilai proses dan hasil pelaksanaan pekerjaan, melakukan korelasi-korelasi atas kesalahan-kesalahan agar sesuai dengan rencana. Untuk memungkinkan adanya suatu sistem pengawasan yang efektif perlu dipenuhi beberapa prinsip pengawasan. Prinsip-prinsip pengawasan sebagai berikut:<sup>21</sup>

- 1) Pengawasan harus mencerminkan sifat-sifat dan kebutuhan-kebutuhan dari suatu kegiatan yang diawasi. Ini berarti bahwa sistem pengawasan dari kegiatan yang satu berlainan dengan sistem pengawasan dari kegiatan yang lain. Sehingga teknik pengawasan dari berbagai bidang kegiatan harus sesuai dengan sifat-sifat dan kebutuhan dari kegiatan yang diawasi.
- 2) Pengawasan harus dapat menunjukkan secara cepat penyimpangan-penyimpangan. Suatu pengawasan akan efektif sekali apabila dapat menghindarkan timbulnya penyimpangan atau mewujudkan penyimpangan yang terjadi dengan cepat, sehingga tidak menjadikan kerugian yang lebih besar. Sehingga rencana atau tujuan-tujuan bisa terlealisasi dengan baik.

---

<sup>20</sup>Terry, *Prinsip-Prinsip Manajemen...*, 18.

<sup>21</sup>Martoyo, *Pengetahuan Dasar Manajemen...*, 124.

- 3) Pengawasan harus fleksibel, Dalam artian pengawasan harus tetap dapat dilaksanakan dalam keadaan apaun, meskipun terjadi perubahan-perubahan terhadap rencana-rencana diluar dugaan. Dengan demikian diperlukannya alternative rencana berbagai situasi yang mungkin terjadi, untuk memungkinkan adanya fleksibilitas dalam rencana.
- 4) Pengawasan harus mencerminkan pola organisasi, Hali ini jelas, karena yang diawasi adalah kegiatan-kegiatan penting dalam organisasi yang dilakukan oleh orang-orang yang bertanggung jawab dalam organisasi.
- 5) Pengawasan harus bersifat ekonomis, Biaya-biaya yang dilakukan untuk sistem pengawasan harus benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan sasaran pengawasan.
- 6) Pengawasan harus dapat dimengerti, Ini berarti bahwa pelaksanaan pengawasan dan anggotanya harus mengerti sistem pengawasan yang akan dilakukan, baik rumus-rumus atau formula yang akan digunakan.
- 7) Pengawasan harus menjamin diadakannya tindakan korektif, Penyimpangan yang diketahui setelah diadakan pengawasan tidaklah cukup, tanpa disertai kemungkinan tindakan-tindakan korektip (koreksi).

Dari uraian diatas jelas, bahwa pengawasan diperlakukan supaya segala aktivitas dalam suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan yang merupakan tugas dan tanggung jawab anggota dapat terlaksana dengan efektif dan efisien. Untuk mendukung hal tersebut, diperlukannya langka-langkah pengawasan sebgain berikut:

- 1) Tentukan standar untuk pengawasan, standar adalah alat yang penting untuk manajemen yang dapat dipergunakan dalam berbagai cara dan untuk berbagai keperluan. Standar merupakan ukuran yang terdiri dari sejumlah perincian atas dasar mana antara lain pimpinan melaksanakan pengawasan.
- 2) Teliti terhadap setiap kegiatan dengan baik, bandingkan pelaksanaan dengan standar pengawasan dan tentukan perbedaan-perbedaan yang terjadi bila ada.
- 3) Adakan tindakan koreksi atas penyimpangan yang terjadi.

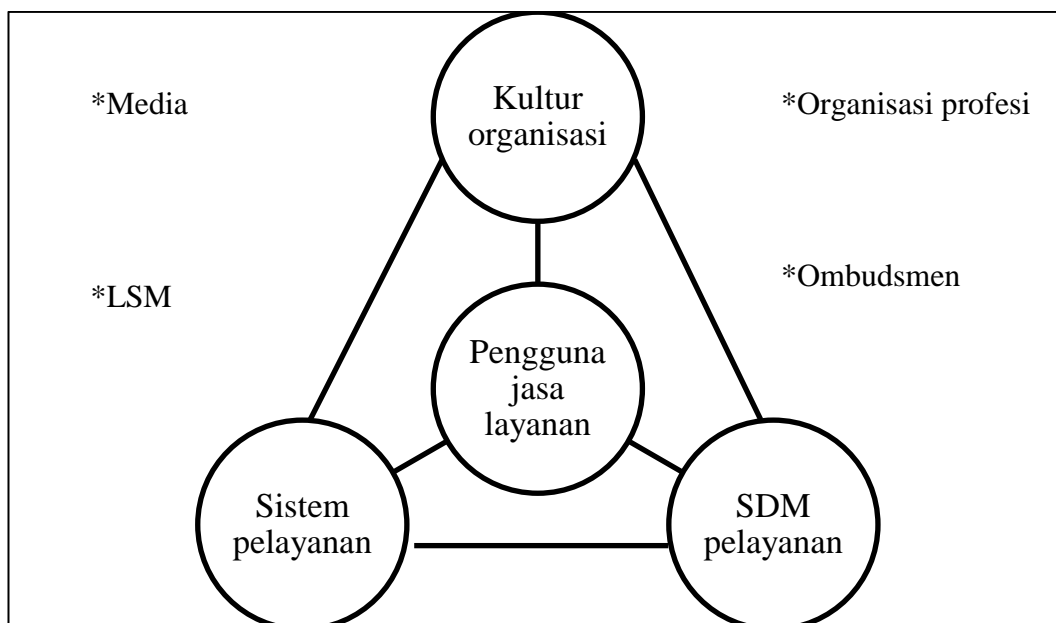
#### **4. Model manajemen**

Manajemen yang baik hanya akan dapat diwujudkan apabila penguatan posisi tawar pengguna jasa mendapatkan prioritas utama. Dengan demikian pengguna jasa diletakkan dipusat yang mendapat dukungan dari sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan pengguna jasa, kultur pelayanan dalam organisasi penyelenggaraan pelayanan dan sumber daya manusia yang berorientasikan pada kepentingan pengguna jasa.<sup>22</sup> Penguatan posisi tawar yang dimaksudkan untuk menyeimbangkan hubungan antara penyelenggara pelayanan dan pengguna jasa. Selain itu juga berfungsinya peran dari media, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, dan ombudsmen (lembaga pembanding). Model manajemen ini dapat dilihat dalam gambar dibawah ini.

---

<sup>22</sup>Winarsih, *Manajemen Pelayanan...*, 147.

Gambar 2.1  
Model Manajemen



Sumber: Ratminto

Selanjutnya dalam literature teori manajemen ada dua perspektif untuk mamenej organisasi Pemerintahan Daerah. Perspektif yang lebih tua dikenal sebagai pendekatan yang berciri to-down, piramidal, hirarkhial, mekanistik dan birokratik, atau lebih deikenal sebagai pendekatan orientasi kontrol.<sup>23</sup> Sedangkan pendekatan yang kedua sering disebut dengan pendekatan yang berorientasi pelibatan.

*a. Pendekatan yang berorientasi kontrol*

Model ini menggunakan asumsi bahwa hubungan vertical dan hirarki adalah cara yang terbaik untuk meningkatkan kualitas. Dalam model ini birokrat mendapatkan perintah yang sangat rinci, sedangkan yang harus berpikir, mengoordinasikan dan mengawasi adalah pimpinan. Levitt menyatakan

---

<sup>23</sup>*Ibid.*, 141.

bahwa manajemen bertugas untuk mendesain sistem, kemudian birokrat menjalankan sistem tersebut dengan tanpa berpikir. Versi aslinya adalah model organisasi birokrasi yang diperkenalkan oleh Weber dan berciri pegawai adalah orang yang sangat mumpuni di bidangnya, digaji dan hanya bekerja sebagai pegawai negeri. Hirarkhi atas bawah sangat jelas. Aturan tentang kompetensi dan spesialisasi tegas. Kedinasan dan pribadi dipisahkan. Aturan ditaati dengan kaku. Dan kegiatan administrasi serba tertulis dan berdokumentasikan.<sup>24</sup>

*b. Pendekatan yang berorientasi pelibatan*

Pendekatan ini menggunakan asumsi bahwa birokrat juga memiliki kemampuan untuk berpikir, melakukan koordinasi dan pengawasan sebagaimana yang dilakukan pimpinan. Pada pendekatan ini para birokrat diminta dan diberi wewenang untuk memecahkan masalah dengan cara yang kreatif dan efektif. Keuntungan dari pendekatan ini adalah. *Pertama*, kebutuhan pengguna jasa dapat direspon dengan cepat. *Kedua*, birokrat akan lebih merasa percaya diri. *Ketiga*, birokrat akan berinteraksi dengan pengguna jasa secara lebih antusias dan hangat. *Kelima*, ide-ide inovatif tentang pelayanan yang lebih baik akan muncul.

Kedua pendekatan diatas, merupakan suatu kontinum. Artinya pendekatan yang satu merupakan kebalikan atau mempunyai cirri-ciri yang berlawanan dengan pendekatan yang lainnya. Dengan demikian, kelebihan pada pendekatan yang satu merupakan kelemahan bagi pendekata yang lainnya,

---

<sup>24</sup>*Ibid.*, 147.

begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu harus ada titik keseimbangan diantara kedua pendekatan diatas. Dengan kata lain harus dicari kapan saatnya menggunakan pendekatan kontrol dan kapan saatnya menggunakan pendekatan pelibatan. Kegiatan ini disebut dengan pendekatan *kontingensi* terhadap pemberdayaan anggota. Pendekatan *kontingensi* dapat dijelaskan pada tabel dibawah ini.

Tabel 2.1

## Pendekatan Kontingensi Dalam Mamenej Karyawan

Pendekatan Kontingensi	Pendekatan Kontrol	Pendekatan Pelibatan
Strategi bisnis utama	Rendah harga, tinggi volume	Diferensiasi, personal
Ikatan dengan klien	Transaksi, jangka pendek	Hubungan, jangka panjang
Teknologi	Rutin, sederhana	Tidak rutin, kompleks
Lingkungan bisnis	Dapat diramalkan, hampir tidak ada kejutan	Tidak menentu, banyak kejutan
Jenis orang yang terlibat	Manajer dominan dan menekan, karyawan yang kebutuhan pertumbuhannya rendah, rendah kebutuhan sosial dan kemampuan interpersonal rendah	Manajer memberi kewenangan, karyawan dengan kebutuhan pertumbuhan dan kebutuhan sosial tinggi serta kemampuan interpersonal tinggi

Sumber: Bowen dan Lawler sebagaimana dalam Glynn dan Barnes.

Dalam terminology Walton, Pendekatan mamenej karyawan ini disebut sebagai model manajemen. Walton sebagaimana dikutip oleh Carnall menyebut pendekatan yang berorientasi kontrol sebagai model manajemen kontrol, dan pendekatan yang berorientasi pelibatan sebagai model manajemen komitmen. Selanjutnya, Walton juga menyatakan untuk mengubah model manajemen kontrol menjadi model manajemen komitmen harus dilakukan melalui model manajemen transisional. Adapun model manajemen kontrol, komitmen dan transisional dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 2.2  
Perbandingan Karakter Tiga Model Manajemen

Karakteristik	Model Manajemen		
	Model control	Model transisional	Model komitmen
Prinsip dalam mendesain pekerjaan	Perhatian individu terbatas hanya pada pekerjaan individual	Ruang lingkup tanggung jawab individu diperluas untuk meningkatkan kinerja organisasi dengan cara pemecahan masalah yang partisipatoris	Tanggung jawab individu diperluas untuk meningkatkan kinerja organisasi
	Desain pekerjaan mereduksi keterampilan dan kemampuan berpikir pegawai	Tidak ada perubahan dalam mendesain pekerjaan dan mendesain akuntabilitas	Desain pekerjaan meningkatkan keterampilan dan kemampuan berpikir pegawai
	Akuntabilitas didasarkan pada pekerjaan individu yang dirumuskan secara baku		Akuntabilitas difokuskan pada pekerjaan tim yang dirumuskan secara luwes sesuai dengan tuntutan situasi
Harapan atas kinerja	Pengukuran standard didefinisikan sebagai kinerja minimal yang harus dicapai		Penekanan diberikan pada pencapaian tujuan yang lebih tinggi yang bersifat dinamis dan berorientasi pada tuntutan penyesuaian atas perubahan lingkungan
Organisasi dan metode struktur, sistem dan gaya	Struktur cenderung berlapis-lapis dengan kontrol yang bersifat top-down	Pada prinsipnya tidak ada perubahan atas structural dan otoritas	Struktur organisasi datar dengan sistem pengaruh yang bersifat mutual
	Koordinasi dan kontrol dilakukan atas dasar peraturan dan prosedur		Koordinasi dan kontrol dilakukan atas dasar nilai-nilai, tradisi dan tujuan milik bersama
	Manajemen menekankan pentingnya hak prerogative dan otoritas berdasar jabatan		Manajemen menekankan pentingnya pemecahan masalah, informasi yang relevan dan keahlian
	Symbol status dipergunakan untuk	Mulai dilakukan perubahan, misalnya	Symbol status diminimalisasi untuk



	memperkuat hirarki	dengan mengembangkan partisipasi	memperpendek hirarki
Sistem insentif	Jika memang dimungkinkan diusahakan untuk mengembangkan sistem insentif yang bersifat individual	Biasanya tidak ada perubahan dalam konsep insentif	Insentif didasarkan atas kinerja demi untuk mengembangkan kebersamaan dan pencapaian kelompok
	Sistem insentif disesuaikan dengan evaluasi atas pekerjaan		Sistem insentif bersifat individual sesuai dengan keahlian dan kinerja
	Jika terjadi penurunan profit pengurangan insentif didasarkan atas sistem penggajian	Pengurangan dilakukan secara adil dengan didasarkan atas kontribusi diantara kelompok pegawai	Pengurangan dilakukan secara adil dengan didasarkan atas komitmen dan pencapaian hasil
Pandangan terhadap pekerja	Pekerja dianggap sebagai biaya dalam proses produksi	Disini sangat ditekankan pentingnya partisipasi	Disini ada komitmen yang sangat tinggi terhadap pekerja. ada prioritas yang besar untuk mengembangkan pegawai
Keterbukaan informasi	Informasi yang diberikan kepada pegawai sangat dibatasi	Ada perluasan informasi yang diberikan tapi belum untuk semua pegawai	Informasi diberikan kepada semua pegawai dengan harapan akan tercipta partisipasi yang luas dalam segala hal
	Informasi bisnis atau dinas yang diberikan terbatas kepada pegawai yang dianggap benar-benar memerlukannya	Informasi bisnis atau dinas mulai disebarkan secara terbatas	Informasi bisnis atau dinas disebarkan secara luas kepada semua pegawai
Hubungan manajemen dan pekerja	Hubungan manajemen pekerja didasarkan atas konflik kepentingan	Hubungan manajemen pekerja didasarkan atas tujuan-tujuan bersama dan untuk kepentingan perubahan program kerja	Hubungan manajemen pekerja didasarkan atas kepentingan mutual diantara keduanya. Mereka dapat membuat perencanaan bersama dan mengembangkan peran mereka secara

			bersama-sama
Filosofi manajemen yang digunakan	Filosofi manajemen ditekankan pada pentingnya kewajiban semata terhadap pemegang saham	Ada tim ad hoc untuk menentukan skala prioritas	Filosofi manajemen ditekankan pada pentingnya kewajiban terhadap stakeholders

Sumber: carnall, (1999:41-43)<sup>25</sup>

## B. Pelayanan

Pelayanan merupakan kegiatan yang sangat urgen dalam penyelenggaraan pemerintah dibidang pelayanan. Karena output pelayanan sangat sulit diukur, secara eksak pelayanan tidak dapat dibakukan karena sangat dipengaruhi oleh lingkungan, ada keterlibatan pihak yang dilayani, ada pertimbangan-pertimbangan yang harus diperhatikan, terdapat pengukuran efektifitas dan efisiensi pelayanan secara subyektif dan penentuan harga atau biaya dalam pelayanan yang relative cukup sulit, karena harus melibatkan emosional, nilai dan kondisi yang terdapat pada sekitar pelayanan, terutama kondisi pengguna layanan.

### 1. Pengertian pelayanan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dinyatakan pengertian pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan atau mengurus apa yang diperlukan orang lain. Sedangkan pengertian *service* dalam Oxford 2000 didefinisikan sebagai *a sistem that provides something that the publik needs, organized by the government or a private company.*<sup>26</sup> Definisi lebih rinci diberikan oleh Gronroos, pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi

<sup>25</sup>*Ibid.*, 148.

<sup>26</sup>Yogi, *Standar Pelayanan...*, 1.

sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksud untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pengguna jasa. Oleh karenanya, pelayanan berfungsi sebagai sebuah sistem yang menyediakan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Pelayanan menyangkut sejumlah informasi yang diinginkan pengguna jasa, tindakan yang sukar disentuh dan diukur secara pasti ukuran kepuasannya, sangat sensitive dan sukar diprediksi serta sangat tergantung pada nilai yang dianggap pantas oleh pengguna jasa. Menurut Fitzsimmons Pelayanan memiliki elemen struktural dan manajerial. Elemen struktural meliputi aplikasi rencana fasilitas, lokasi pelayanan, dan kapasitas perencanaannya. Sedangkan elemen manajerial meliputi penemuan model pelayanan yang tepat, kualitas dan kapasitas pengelolaannya, mengerti tuntutan dan tantangannya, serta kelengkapan informasi. Dari beberapa definisi diatas, pengertian pelayanan dapat disimpulkan sebagai aktifitas yang bersifat tidak kasat mata yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara pengguna jasa dengan pegawai atau hal lain yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang dimaksud untuk memecahkan permasalahan pengguna jasa.<sup>27</sup>

## **2. Strategi melaksanakan pelayanan**

Strategi pelayanan tidak hanya mendekati diri pada pengguna jasa, namun pengguna jasa ditempatkan pada posisi yang terhormat. Strategi itu sendiri merupakan sebuah cermin bagaimana harus bertindak secara benar dan

---

<sup>27</sup>M. Ismail, *Manajemenen Pelayanan Publik* (Malang: Ash Shiddiqy Press, 2010), 22.

tepat dalam rangka mencapai sebuah tujuan, ataupun juga merupakan sebuah refleksi dari upaya untuk keluar dari suatu permasalahan yang sedang dihadapi. Meminjam model strategi pelayanan yang dikemukakan oleh Walker, Ia mengatakan bahwa strategi pelayanan dipengaruhi dan tergantung pada tiga aspek. *Pertama*, harapan pengguna jasa terhadap pelayanan yang ada. *Kedua* wawasan yang mencakup pada pemahaman terhadap esensi dari sebuah pelayanan yang tentunya pula tidak meninggalkan desain sebuah pelayanan. *Ketiga* unjuk kerja pesaing.

Sedangkan pelaksanaannya mengandung dua dimensi, *Pertama* dimensi materi pelayanan yang ada. Dimensi ini merupakan pelayanan yang memandang dari segi material dari sebuah pelayanan yang ada. Dalam dimensi ini terkandung mutu produk pelayanan yang ada, lingkungan pelayanan, serta sistem penyerahan pelayanan kepada pengguna jasa yang nantinya akan sangat mempengaruhi persepsi pengguna jasa terhadap pelayanan yang ada. *Kedua* dimensi pribadi dari orang-orang yang memberikan pelayanan itu sendiri. Dimensi ini mencakup seberapa jauh keahlian pelayanan serta pengetahuan dari produk pelayanan yang dikuasai oleh orang tersebut, kemudian sikap pelayanan ketika seseorang melayani dan sistem kemanusiaan yang ada.

Dari kolaborasi dua dimensi inilah akhirnya sebuah pelayanan diberikan kepada pengguna jasa dan dari sini pengguna jasa dapat menilai apakah sebuah pelayanan yang diterima sudah cukup memuaskan atau sebaliknya. Sehingga dari sini diharapkan adanya umpan balik yang selanjutnya dijadikan dasar untuk memperbaiki strategi pelayanan yang ada. *Feed back* merupakan hal

terpenting dalam strategi pelayanan yang berorientasi pada pengguna jasa. Karena lewat umpan balik penyelenggara pelayanan dapat berkaca tentang apa yang telah diberikan.<sup>28</sup>

### **C. Pelayanan Publik**

Pelayanan publik dilakukan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan-pebutuhan masyarakat luas. Pelayanan publik diselenggarakan sebagai pelaksana peraturan perundang-undangan. Karena di Negara yang berdaulat dan sebagai Negara hukum menjadi suatu hal tidak mungkin, jika tidak terdapat perarutan-peraturan atas setiap pelaksanaan atau kegiatan yang dilakukan.

#### ***1. Pengertian pelayanan publik***

Di Negara yang berdaulat dengan sistem pemerintahan yang telah diatur oleh Undang-Undang dasar. Maka proses Pelayanan publik di Indonesia menjadi hal yang penting untuk diperhatikan. Dalam konteks Indonesia, penggunaan istilah pelayanan publik (*publik service*) dianggap memiliki kesamaan arti dengan istilah pelayanan umum atau pelayanan masyarakat. Oleh karenanya ketiga istilah tersebut dipergunakan secara *interchangeable*, dan dianggap tidak memiliki perbedaan mendasar.

Istilah publik, yang berasal dari bahasa Inggris *public*, terdapat beberapa pengertian, yang memiliki variasi arti dalam bahasa Indonesia, yaitu umum, masyarakat, dan negara. Publik dalam pengertian umum atau masyarakat dapat ditemukan dalam istilah *public offering*, *public ownership* dan *public utility*,

---

<sup>28</sup>*Ibid.*, 41.

*public relations, public service, public interest* dan lain sebagainya. Sedangkan dalam pengertian negara salah satunya adalah *public authorities, public building, public revenue* dan *public sector*. Nurcholish memberikan pengertian publik sebagai sejumlah orang yang mempunyai kebersamaa berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.<sup>29</sup>

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 63 tahun 2003 mendefinisikan pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah di Pusat, Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi Pemerintahan Pusat, Daerah dan di lingkungan BUMN atau BUMD, baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup>Yogi, *Standar...*, 1.

<sup>30</sup>Burhan Bungin. *Penelitian Kualitatif* (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), 329.

## **2. Prinsip-prinsip pelayanan publik**

Dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 disebutkan bahwa menyelenggarakan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip. *Pertama*, kesederhanaan. Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan. *Kedua*, kejelasan. Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal persyaratan teknis dan administrative pelayanan publik, unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab memberikan pelayanan dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan atau sengketa dalam pelaksanaan pelayanan, dan rincian biaya atau cara pembayaran. *Ketiga*, kepastian Waktu. Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

*Keempat* akurasi. Produk pelayanan publik diterima diterima dengan benar, tepat dan sah. *Kelima* keamanan. Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum. *Ketujuh* tanggung Jawab. Pimpinan menyelenggarakan pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas menyelenggarakan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik. *Kedelapan* kelengkapan sarana dan prasarana. Tersediannya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika. *Kesembilan* kemudahan Akses. Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

*Kesepuluh* kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan. Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas. *Kesebelas* 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.

### **3. Jenis-jenis pelayanan publik**

Pengelompokan jenis pelayanan publik pada dasarnya dilakukan dengan melihat jenis jasa yang dihasilkan oleh suatu institusi. Jasa itu sendiri menurut Kotler adalah setiap tindakan ataupun perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya bersifat tidak berwujud fisik dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. Dengan demikian berdasarkan definisi jasa diatas, Tjiptono menyimpulkan mengenai jenis-jenis jasa sebagai berikut:<sup>31</sup>

- a. Dilihat dari pangsa pasarannya, dibedakan antara:
  - 1) Jasa kepada konsumen akhir (missal salon kecantikan)
  - 2) Jasa kepada konsumen organisasi (missal konsumen manajemen)
- b. Dilihat dari keterampilan penyedia jasa, dibedakan antara:
  - 1) Pelayanan professional (missal dokter)
  - 2) Pelayanan non professional (missal supir taksi)
- c. Dilihat dari tingkat keberwujudannya, dibedakan antara:
  - 1) Jasa barang sewaan (missal penyewaan mobil)

---

<sup>31</sup>Sadu, *Manajemen Pemerintahan Daerah...*, 45.



- 2) Jasa barang milik konsumen (missal reparasi jam tangan)
  - 3) Jasa untuk bukan barang (missal pemandu wisata)
- d. Dilihat dari tujuan organisasi, dibedakan menjadi:
- 1) Pelayanan komersional (missal Bank)
  - 2) Pelayanan nirlaba (missal yayasan sosial)
- e. Dilihat dari pengaturannya, dibedakan menjadi:
- 1) Pelayanan yang diatur (missal angkutan umum)
  - 2) Pelayanan yang tidak diatur (missal catering)
- f. Dilihat dari tingkat intensitas karyawan, dibedakan menjadi:
- 1) Pelayanan yang berbasis pada alat
  - 2) Pelayanan yang berbasis pada orang
- g. Dilihat dari tingkat kontak penyedia jasa dan pelanggan, dibedakan menjadi:
- 1) Pelayanan dengan kontak tinggi
  - 2) Pelayanan dengan kontak rendah

Selanjutnya jenis pelayanan publik yang dapat diberikan oleh instansi pemerintah kepada masyarakat luas, tergantung dari jenis jasa pelayanan yang dihasilkan. Beberapa diantaranya adalah sebagai berikut jasa pelayanan administrasi, jasa penyuluhan, jasa konsultasi, jasa pelayanan teknis dan jasa penyewaan.<sup>32</sup> Sedangkan kelompok pelayanan publik, menurut keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 36 tahun 2004 membedakan jenis pelayanan menjadi empat kelompok. Adapun empat kelompok yang dimaksud adalah:

---

<sup>32</sup>*Ibid.*, 47.

- a. Kelompok pelayanan administrative yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, serifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya.
- b. Kelompok pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
- c. Kelompok pelayanan jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, pemeliharaan pariwisata, penyelenggaraan transportasi, pos, dan lain sebagainya.<sup>33</sup>

#### **4. Hakikat dan asas pelayanan publik**

Menurut Amin Ibrahim, hakikat pelayanan publik adalah meningkatkan mutu dan kuantitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum. Mendorong segenap upaya untuk mengefektifkan dan mengefisiensikan sistem dan tata laksana pelaksanaan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdaya dan berhasil. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa, dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Adapun asas-asas pelayanan publik adalah hak dan kewajiban baik pemberi dan penerima pelayanan publik, harus jelas dan diketahui dengan baik oleh masing-masing pihak, sehingga tidak ada keraguan dalam pelaksanaannya.

---

<sup>33</sup>Winarsih, *Manajemen Pelayanan...*, 20.

Pengaturan setiap bentuk pelayanan publik harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektifitas. Mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum, yang dapat dipertanggung jawabkan. Apabila pelayanan publik yang diselenggarakan oleh lembaga pemerintah terpaksa harus mahal, maka pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut serta menyelenggarakan sesuai dengan peraturan yang berlaku.<sup>34</sup>

##### ***5. Paradigma pelayanan publik***

Administrasi publik yang mengatur pelayanan publik memiliki beberapa paradigma. Paradigma berasal dari bahasa Yunani *paradigm* yang berarti model, pola atau contoh. Dalam perkembangan istilah dan penggunaan paradigma mengalami perkembangan. Salah satunya dirumuskan oleh Mustopadiadja yang mendefinisikan paradigma sebagai teori dasar atau cara pandang fundamental yang dilandasi oleh nilai-nilai tertentu, dan berisikan teori pokok, konsep, asumsi, metodologi yang dapat digunakan para teoritis dan praktisi dalam menanggapi suatu permasalahan, baik dalam kaitan pengembangan ilmu maupun dalam upaya pemecahan permasalahan bagi kemajuan hidup dan kehidupan kemanusiaan. Ada enam paradigma dalam administrasi publik yang didalamnya mengatur pelayanan publik, yaitu:

---

<sup>34</sup>Ismail, *Manajemen Pelayanan Publik*.,74.

- a. Paradigma birokrasi klasik, yang menjadi fokus paradigma ini adalah struktur organisasi dan fungsi-fungsi manajemen. Lokus paradigma ini adalah berbagai jenis organisasi, baik pemerintahan maupun swasta. Pokok-pokok yang ingin dicapai paradigma ini adalah efisiensi, efektivitas, ekonomi dan rasionalitas.
- b. Paradigma birokrasi neo-klasik, fokus paradigma ini adalah proses pengambilan keputusan dengan penerapan ilmu perilaku, ilmu manajemen, analisis sistem, dan penelitian operasi. Lokus adalah keputusan yang dihasilkan oleh birokrasi pemerintah. Tujuan yang ingin dicapai paradigma ini adalah efisiensi, efektivitas, ekonomi dan rasionalitas.
- c. Paradigma kelembagaan, fokus paradigma ini pada pemahaman perilaku birokrasi yang dipandang sebagai organisasi yang kompleks. Perilaku birokrasi mendapat perhatian lebih dalam disbanding dengan efisiensi, efektivitas, ekonomi dan rasionalitas.
- d. Paradigma hubungan kemanusiaan, fokus paradigma ini adalah dimensi-dimensi kemanusiaan dan aspek social-psikologis dalam tiap jenis organisasi. Nilai yang mendasari paradigma ini adalah keikutsertaan dalam pengambilan keputusan, minimalisasi perbedaan, keterbukaan, aktualisasi diri dan optimasi tingkat kepuasan.
- e. Paradigma administrasi Negara baru, fokus paradigma ini meliputi usaha untuk mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain, ataupun membuat organisasi agar dapat berjalan kearah yang lebih baik, mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal dengan cara mengembangkan sistem

desentralisasi dan organisasi yang demokratis, responsif dan mengandung partisipasi serta dapat memberikan jasa-jasa yang diperlukan masyarakat secara merata.

- f. Paradigma pilihan publik, fokus paradigam ini tidak bisa dilepaskan dari politik. Oleh karena itu yang menjadi lokus paradigma ini adalah pilihan-pilihan untuk melayani kepentingan publik akan barang dan jasa kepada publik.<sup>35</sup>

Pada penelitian ini, jenis paradigma yang digunakan adalah paradigma hubungan kemanusiaan. Hal ini dikarenakan, untuk mendeskripsikan dan menganalisa kebijakan publik dapat dilihat dari segi keikutsertaan masyarakat dalam pengambilan keputusan, minimalisasi perbedaan yang ada, keterbukaan dari penyelenggara pelayanan, dan optimasi tingkat kepuasan atas pelayanan yang diberikan.

#### **6. *Penyelenggaraan pelayanan publik***

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan beberapa hal, diantaranya pola penyelenggaraan pelayanan publik, biaya pelayanan publik, pelayanan bagi penyandang cacat atau pelayanan bagi lanjut usia atau wanita hamil dan balita, pelayanan khusus, biro jasa pelayanan, tingkat kepuasan masyarakat sebagai pengguna jasa, pengawasan penyelenggaraan pelayanan, penyelesaian pengaduan sengketa dan evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik:<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup>*Ibid.*, 74.

<sup>36</sup>Winarsih, *Manajemen Pelayanan...*, 21.

*a. Pola penyelenggaraan pelayanan publik*

Kaitannya dengan pola penyelenggaraan pelayanan, ada empat pola penyelenggaraan pelayanan. Yaitu:

- 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 penyelenggaraan pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
- 3) Terpadu. Pola penyelenggaraan pelayanan publik terpadu dibedakan menjadi dua, yaitu terpadu satu atap, maksudnya adalah pelayanan ini diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses pelayanan. Dan terpadu satu pintu, Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses pelayanan.
- 4) Gugus Tugas, Petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberi pelayanan tertentu.

Penelitian ini, menggunakan pola penyelenggaraan pelayanan fungsional dimana UPTD tempat rekreasi menjalankan pelayanan wisata tidak lepas dari tugas pokok dan fungsi yang telah diatur pada peraturan Bupati no 39 tahun 2008. Dan juga pola penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu, hal ini dikarenakan penyelenggaraan pelayanan wisata dilaksanakan oleh

dua lembaga pemerintahan yang memiliki keterkaitan proses pelayanan dibawah naungan DISPERPAR Kabupaten Tuban.

*b. Biaya pelayanan publik*

Dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 63 tahun 2004 diamanatkan agar penetapan besaran biaya pelayanan publik perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut. *Pertama*, tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat. *Kedua*, nilai atau harga berlaku atas barang atau jasa. *Ketiga*, rincian biaya harus jelas untuk jenis pelayanan publik yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengajuan. *Keempat*, ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dan memperhatikan prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

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

Pelayanan publik wajib mengupayakan tersediannya sarana dan prasarana yang diperlukan serta memberikan akses khusus berupa kemudahan pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita.

*d. Pelayanan khusus*

Pelayanan khusus dimungkinkan untuk dilakukan, dengan pertimbangan biaya yang dikeluarkan seimbang dengan ketentuan yang dilakukan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Seperti penyediaan pemandu wisata bagi wisatawan dari mancanegara.

*e. Biro jasa pelayanan*

Pengurusan pelayanan publik dilakukan sendiri oleh masyarakat. Namun pada pertimbangan tertentu dan sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam

penyelenggaraan pelayanan publik tertentu maka dimungkinkan adanya biro jasa untuk mempermudah penyelenggaraan pelayanan publik. Status biro jasa harus jelas, memiliki izin dari instansi yang berwenang dan dalam menyelenggarakan pelayanan harus berkoordinasi dengan penyelenggara pelayanan yang bersangkutan, terutama dalam hal yang menyangkut persyaratan, tarif jasa dan waktu pelayanan, sepanjang tidak mengganggu fungsi penyelenggaraan pelayanan publik.

*f. Tingkat kepuasan pengguna jasa*

Ukuran keberhasilan pelayanan publik ditentukan oleh tingkat kepuasan pengguna jasa. Kepuasan pengguna jasa dicapai apabila pengguna jasa memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan yang diharapkan.

*g. Penyelesaian pengaduan*

Penyelenggara pelayanan publik diharapkan dapat menyelesaikan setiap laporan atau pengaduan pengguna jasa mengenai ketidakpuasan dalam pemberian pelayanan. Untuk menampung pengaduan masyarakat tersebut. Bisa digunakan beberapa cara diantaranya menyediakan loket atau kotak pengaduan dan lain sebagainya.

*h. Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik*

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik, dilakukan dengan beberapa cara, yaitu. *Pertama*, pengawasan melekat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, pengawasan fungsional, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional sesuai dengan ketentuan



perundang-undangan. *Ketiga*, pengawasan masyarakat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, berupa laporan atau pengaduan masyarakat tentang penyimpangan dan kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

*i. Evaluasi pelayanan publik*

Evaluasi secara berkala sepatutnya diadakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Evaluasi ini bertujuan untuk menilai kinerja penyelenggaraan pelayanan publik yang dinilai baik perlu diberikannya penghargaan atau motivasi dengan tujuan agar peningkatana penyelenggaraan pelayanan bisa lebih baik lagi. Sedangkan penyelenggaraan pelayanan publik yang dinilai belum sesuai dengan yang diharapkan oleh pengguna jasa maka perlu melakukan upaya peningkatan. Indikator yang dilakukan harus jelas dan terukur sesuai dengan peraturan yang berlaku.<sup>37</sup>

**7. Etika dalam pelayanan publik**

Etika dapat didefinisikan sebagai pemikiran kritis dan mendasar tentang ajaran dan pandangan moral yang memberikan refleksi tentang bagaimana manusia harus hidup dan bagaimana bertanggungjawabkan perbuatannya. Sehingga etika dapat dipandang sebagai seperangkat nilai ataupun norma moral yang berlaku dalam masyarakat. Bertens menjelaskan pengertian etika sebagai nilai-nilai dan norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya.<sup>38</sup> Menurut Baban Sobandi ada enam prinsip etika dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu: *Pertama*

---

<sup>37</sup>*Ibid.*, 30.

<sup>38</sup>M. Ismail, *Etika Birokrasi* (Malang: Ash-Shiddiqy Press, 2009), 63.

ketuhanan, maksudnya meyakini bahwa setiap aktifitas yang dilakukan dalam proses pembuatan kebijakan publik harus berorientasi pada ketuhanan. Kewenangan apapun untuk membuat kebijakan adalah amanah Tuhan dan akan dipertanggung jawabkan. *Kedua* kemanusiaan, bahwa kebijakan apapun yang dilakukan, pada dasarnya ditujukan untuk kemakmuran dan kesejahteraan bersama.

*Ketiga* keseimbangan, kebijakan harus dijiwai nilai-nilai ketuhanan dan kemanusiaan. Kebijakan apapun yang dibuat harus memperhatikan semua dimensi secara proporsional. *Keempat* keadilan, berdasarkan nilai-nilai ketuhanan dan kemanusiaan, kebijakan yang dibuat harus berorientasi pada keadilan (tepat sasaran). *Kelima* pelayanan, sebagai abdi atau pelayan masyarakat, maka kebijakan harus berorientasi pada pemberian pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. *Keenam* keteladanan, pembuat kebijakan adalah seorang contoh. Jadi dalam pembuatan kebijakan harus didahului oleh percontohan yang memadai dari pembuat kebijakan.<sup>39</sup>

#### **D. Manajemen Pelayanan Publik**

Manajemen pelayanan publik merupakan bahasan teori yang terus menerus dikaji dan diperbaiki oleh akademisi, politisi dan pejabat pemerintahan. Manajemen pelayanan publik menjadi landasan setiap penyelenggara pelayanan publik dalam melakukan kegiatannya. Oleh karena itu penting adanya memahami konsep tentang manajemen pelayanan publik.

---

<sup>39</sup>Ismail, *Manajemen Pelayanan Publik...*, 110.

### ***1. Arti penting manajemen pelayanan publik***

Berdasarkan konsep dan pengertian tentang manajemen, pelayanan dan pelayanan publik sebagaimana yang telah disebutkan diatas. Manajemen pelayanan publik dapat diartikan sebagai suatu proses penerapan ilmu dan seni untuk menyusun rencana, mengimplementasikan rencana, mengkoordinasikan dan menyelesaikan aktivitas-aktivitas pelayanan kepada masyarakat luas demi tercapainya tujuan-tujuan.<sup>40</sup> Ada beberapa hal yang mengakibatkan manajemen pelayanan menjadi suatu hal yang sangat penting sehingga harus mempelajarinya, diantaranya adalah:

- a. Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan tentang perimbangan keuangan antara Pemerintahan daerah dan Pemerintahan Pusat, akan semakin banyak aktifitas pelayanan yang harus ditangani oleh Daerah. Dengan demikian aparat daerah dituntut untuk dapat memahami dan mempraktikkan ilmu manajemen pelayanan.
- b. Berlakunya Undang-undang Nomor 32 dan 33 tahun 2004 diatas juga akan mengakibatkan interaksi antara aparat Daerah dan masyarakat menjadi lebih intens. Hal ini ditambah dengan semakin kuatnya tuntutan demokratisasi dan pengakuan akan hak-hak asasi manusia akan melahirkan kuatnya tuntutan terhadap manajemen pelayanan yang berkualitas.
- c. Globalisasi dan berlakunya era perdagangan bebas menyebabkan batas-batas antara Negara menjadi kabur dan kompetensi menjadi sangat ketat. hal

---

<sup>40</sup>Winarsih, *Manajemen Pelayanan...*, 4.

ini menuntut kemampuan manajemen pelayanan yang sangat tinggi untuk dapat tetap eksis dan mampu bersaing.<sup>41</sup>

## **2. Prinsip-prinsip manajemen pelayanan publik**

Pada dasarnya untuk dapat menyelenggarakan manajemen pelayanan publik, harus mengelola momen kritis pelayanan dan berempati kepada pengguna jasa dan menghindari terjadinya lima gap. Albert dan Bradford mendefinisikan moment kritis pelayanan sebagai kontak yang terjadi antara pengguna jasa dengansetiap aspek penyelenggara pelayanan yang akan membentuk opini pengguna jasa tentang kualitas pelayanan yang diberikan penyelenggara pelayanan tersebut.<sup>42</sup>

Sementara yang dimaksud dengan lima gap, menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry mengemukakan Gap pertama adalah persepsi manajemen, hal ini terjadi apabila terdapat perbedaan antara harapan-harapan pengguna jasa dengan perepsi manajemen. Gap kedua adalah persepsi kualitas, gap ini lahir jika terjadi perbedaan antara persepsi manajemen tentang harapan-harapan pengguna jasa dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang dirumuskan. Gap ketiga adalah penyelenggaraan pelayanan, gap ini terjadi apabila pelayanan yang diberikan berbeda dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang dirumuskan. Gap keempat adalah komunikasi pasar, gap ini lahir sebagai akibat dari adanya perbedaan antara pelayanan yang diberikan dengan komunikasi eksternal terhadap pengguna jasa. Gap kelima adalah kualitas

---

<sup>41</sup>*Ibid.*, 13.

<sup>42</sup>*Ibid.*, 57.

pelayanan, gap ini terjadi karena pelayanan yang diharapkan pengguna jasa tidak sama dengan pelayanan yang senyatanya diterima.<sup>43</sup>

Selain itu ada juga prinsip-prinsip manajemen pelayanan yang dapat dipakai sebagai acuan. Prinsip-prinsip tersebut antara lain identifikasi kebutuhan pengguna jasa, sediakan pelayanan yang terpadu, membuat sistem yang mendukung pelayanan kepada pengguna jasa, usahakan agar semua anggota organisasi bertanggung jawab atas kualitas pelayanan, memberi pelayanan yang baik jika ada keluhan dari pengguna jasa, terus berinovasi, petugas adalah sama pentingnya dengan pengguna jasa, bersikap tegas tetapi ramah terhadap pengguna jasa, jalin komunikasi dan interaksi khusus dengan pengguna jasa dan selalu mengontrol kualitas pelayanan.<sup>44</sup>

## **E. Standar Pelayanan**

Untuk mencapai kualitas jasa pelayanan, maka setiap pekerjaan atau kegiatan perlu memperhatikan standar pelayanan. Standar merupakan perbandingan antara pelayanan yang diterima dengan yang diharapkan. Oleh karena itu pada perkembangan terkahir ini telah banyak organisasi yang menetapkan standar pelayanan.

### ***1. Pengertian standar pelayanan***

Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan

---

<sup>43</sup>*Ibid.*, 81.

<sup>44</sup>*Ibid.*, 87.

yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Setiap unit pelayanan instansi pemerintah wajib menyusun standar pelayanan masing-masing sesuai dengan tugas dan kewenangannya, dan dipublikasikan kepada masyarakat sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan yang ditetapkan hendaknya realistis, karena merupakan jaminan bahwa janji atau komitmen yang dibuat dapat dipenuhi, jelas dan mudah dimengerti oleh para pemberi dan penerima pelayanan.

Menurut peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004, standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:<sup>45</sup>

- a. Prosedur Pelayanan. Prosedur pelayanan yang dibekukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- b. Waktu Penyelesaian. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- c. Kompetensi petugas pemberi pelayanan. Kompetensi petugas harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan prilaku yang dibutuhkan.
- d. Biaya Pelayanan. Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- e. Produk pelayanan. Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

---

<sup>45</sup>Winarsih, *Manajemen Pelayanan...*, 24.

- f. Sarana dan prasarana. Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggaraan pelayanan publik.

Sedangkan menurut Sianipar standar bisa dilihat dari berbagai dimensi. Pertama standar sikap personil, adalah sikap personil yang melayani pada saat berinteraksi atau melakukan kontak dengan pengguna jasa. Sikap personil harus merefleksikan sikap melayani, santun, kepekaan serta kerelaan. Kedua standar kualitas pelayanan, standar ini terlihat dari ketepatan dengan spesifikasi dari setiap jasa pelayanan yang disepakati.

Ketiga standar waktu, yakni menyangkut ketepatan waktu dalam menerima, menyelesaikan dan mengarahkan serta kecepatan dan ketepatan ketika merespon tuntutan atau keluhan. Keempat standar kemudahan, yakni kemudahan untuk mencapai, mendapatkan dan mengoperasikan. Kelima kenyamanan, yakni kenyamanan saat menunggu, menikmati dan memakai jasa pelayanan. Keenam standar keamanan, yakni keamanan saat menggunakan atau merasakan jasa pelayanan. Ketujuh standar biaya, yakni bagaimana pelayanan kalau bisa semurah-murahnya. Kedelapan kemauan yang teguh, kemauan yang teguh meliputi ketanggapan, keberadaan dan profesionalisme.<sup>46</sup>

## **2. Prinsip-prinsip standar pelayanan**

Dalam menyusun, menetapkan dan menerapkan standar pelayanan dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Berkesinambungan. Standar pelayanan harus dapat berlaku sesuai perkembangan kebijakan dan kebutuhan peningkatan kualitas pelayanan.

---

<sup>46</sup>Ismail, *Manajemen Pelayanan Publik...*, 33.

- b. Sederhana. Standar Pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun Penyelenggara.
- c. Konsistensi. Dalam penyusunan dan penerapan standar pelayanan harus memperhatikan ketetapan dalam mentaati waktu, prosedur, persyaratan, dan penetapan biaya pelayanan yang terjangkau.
- d. Partisipatif. Penyusunan Standar pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan.
- e. Akuntabel. Hal-hal yang diatur dalam standar pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan secara konsisten kepada pihak yang berkepentingan.
- f. Transparansi. harus dapat dengan mudah diakses dan diketahui oleh seluruh masyarakat.
- g. Keadilan. Standar pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental.

### ***3. Komponen-komponen standar pelayanan***

Kemudian komponen standar pelayanan yang merupakan bagian dalam sistem dan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Berdasarkan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, setiap standar pelayanan dipersyaratkan harus mencantumkan komponen sekurang-kurangnya meliputi:



- a. Dasar Hukum, adalah peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan.
- b. Persyaratan, adalah syarat (dokumen atau hal lain) yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur, adalah tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan.
- d. Jangka waktu penyelesaian, adalah jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
- e. Biaya atau tarif, adalah ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
- f. Produk pelayanan, adalah hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- g. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas, adalah peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan, termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.
- h. Kompetensi pelaksana, adalah kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, ketrampilan dan pengalaman.
- i. Pengawasan internal, adalah sistem pengendalian intern dan pengawasan langsung yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.

- j. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan, adalah tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.
- k. Jumlah pelaksana, adalah tersedianya pelaksana sesuai dengan beban kerja. Informasi mengenai komposisi atau jumlah petugas yang melaksanakan tugas sesuai pembagian dan uraian tugasnya.
- l. Jaminan pelayanan, adalah memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan Standar pelayanan.
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan, adalah dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, risiko, dan keragu-raguan.
- n. Evaluasi kinerja pelaksana, adalah penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

#### **4. Manfaat standar pelayanan**

Manfaat yang dapat diperoleh dengan adanya standar pelayanan yakni, *Pertama* memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa mereka mendapat pelayanan dalam kualitas yang dapat dipertanggung jawabkan, memberikan fokus pelayanan kepada masyarakat, menjadi alat komunikasi antara pelanggan dengan penyelenggara pelayanan dalam upaya meningkatkan pelayanan, menjadi alat untuk mengukur kinerja pelayanan serta menjadi alat monitoring dan evaluasi kinerja pelayanan. *Kedua* melakukan perbaikan kinerja pelayanan publik. Perbaikan kinerja pelayanan publik mutlak harus dilakukan, dikarenakan dalam kehidupan bernegara pelayanan publik menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas.

Hal ini disebabkan tugas dan fungsi utama pemerintah adalah memberikan dan memfasilitasi berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang Wisata, pendidikan, kesehatan, utilitas, sosial dan lainnya. *Ketiga* meningkatkan mutu pelayanan. Adanya standar pelayanan dapat membantu unit-unit penyedia jasa pelayanan untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat pelanggannya. Dalam standar pelayanan ini dapat terlihat dengan jelas dasar hukum, persyaratan pelayanan, prosedur pelayanan, waktu pelayanan, biaya serta proses pengaduan, sehingga petugas pelayanan memahami apa yang seharusnya mereka lakukan dalam memberikan pelayanan.

Masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan juga dapat mengetahui dengan pasti hak dan kewajiban apa yang harus mereka dapatkan dan lakukan untuk mendapatkan suatu jasa pelayanan. Standar pelayanan juga dapat membantu meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kinerja suatu unit pelayanan. Dengan demikian, masyarakat dapat terbantu dalam membuat suatu pengaduan ataupun tuntutan apabila tidak mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.<sup>47</sup>

## **F. Pelayanan Berkualitas**

Pelayanan kepada masyarakat oleh pemerintah, baik berupa barang atau jasa, bisa dikatakan berhasil apabila pemberian pelayanan kepada masyarakat

---

<sup>47</sup>Yogi, *Standar Pelayanan Publik Daerah...*, 17.

merupakan pelayanan yang terbaik. Pelayanan terbaik inilah yang nantinya menentukan kualitas pelayanan yang dihasilkan.

### ***1. Konsep pelayanan berkualitas***

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan, perlu diketahui terlebih dahulu berbagai kekurangan yang ada. Berdasarkan kekurangan yang ada dapat disusun langkah-langkah praktis untuk mengantisipasinya. Berkaitan dengan hal tersebut, Tiga orang ahli yaitu Zeithamo, Parasuraman dan Berry mengembangkan konsep pelayanan yang berkualitas, yakni SERVQUAL.<sup>48</sup> Paradigma Servqual berangkat dari adanya empat kesenjangan. Kesenjangan pertama, tidak mengetahui keinginan pengguna jasa. Kesenjangan kedua, kesalahan menentukan standar kualitas pelayanan. Kesenjangan ketiga, adanya perbedaan kinerja pelayanan. Kesenjangan keempat, janji yang diberikan tidak sesuai dengan kenyataan.

Dalam uraian selanjutnya, dengan berbagai kesenjangan dalam pemberian pelayanan, Macaulay dan Cook memberikan kiat meningkatkan pelayanan kepada pengguna jasa.<sup>49</sup> *Pertama* menciptakan kepemimpinan yang berorientasi pada pengguna jasa. *Kedua* menciptakan citra positif dimata pengguna jasa. *Ketiga* bersikap tegas tapi ramah terhadap pengguna jasa. *Kelima* mengelola proses pemecahan masalah. *Keenam* pengembangan budaya persuasi positif dan negosiasi. *Ketujuh* mengatasi situasi sulit yang dihadapi pengguna jasa. Selanjutnya sesuai dengan keputusan Menteri Pendayagunaan

---

<sup>48</sup>Sadu, *Manajemen Pemerintahan Daerah...*, 46.

<sup>49</sup>*Ibid.*

Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, beberapa hal harus diperhatikan dalam pelayanan publik agar terciptanya kualitas pelayanan, yaitu:<sup>50</sup>

- a. **Transparansi.** Bersifat terbuka, mudah dan dapat di akses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilitas.** Dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. **Kondisional.** Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
- d. **Partisipatif.** Mendorong peran serta masyarakat dalam menyelenggarakan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. **Kesamaan Hak.** Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. **Keseimbangan Hak dan Kewajiban.** Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

## ***2. Pengukuran kualitas pelayanan publik***

Adapun untuk mengukur kualitas pelayanan harus dipergunakan dua jenis ukuran, yaitu ukuran yang berorientasi pada proses dan ukuran yang berorientasi pada hasil.

### ***a. Ukuran yang berorientasi pada proses***

Ada tujuh ukuran yang berorientasi pada proses, yaitu:

---

<sup>50</sup>Winarsih, *Manajemen Pelayanan...*, 19.

- 1) Responsivitas, yakni kemampuan provider untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi pengguna jasa.
- 2) Responsibilitas, yakni ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkatan kesesuaian antara penyelenggara pelayanan dengan peraturan hukum yang telah ditetapkan.
- 3) Akuntabilitas, yakni ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggara pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di pengguna jasa. Seperti nilai dan norma yang berkembang dalam pengguna jasa layanan.
- 4) Keadaptasian, yakni ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan yang terjadi dilingkungannya.
- 5) Kelangsungan hidup, yakni seberapa jauh penyelenggara pelayanan dapat menunjukkan kemampuan untuk terus berkembang dan bertahan dalam kompetensi dengan daerah lainnya.
- 6) Keterbukaan, yakni prosedur penyelenggaraan pelayanan dan lain yang berkaitan dengan pelayanan publik wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh pengguna jasa, baik diminta maupun tidak.
- 7) Empati, yakni perlakuan atau perhatian penyelenggara pelayanan terhadap isu-isu actual yang sedang berkembang di pengguna jasa.

*b. Ukuran yang berorientasi pada hasil*

- 1) Efektivitas, yakni tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi dan visi organisasi.
- 2) Produktivitas, yakni ukuran yang menunjukkan kemampuan pemerintah Daerah untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh pengguna jasa layanan.
- 3) Efisiensi, yakni perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan. Idealnya Pemerintah Daerah harus dapat menyelenggarakan suatu jenis pelayanan dengan masukan biaya dan waktu yang sedikit mungkin. Dengan demikian, kinerja Pemerintah Daerah akan menjadi semakin tinggi apabila tujuan-tujuan ditetapkan telah dicapai dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dan dengan biaya yang semurah-murahnya.
- 4) Kepuasan, yakni seberapa jauh Pemerintah Daerah dapat memenuhi kebutuhan pengguna jasa.
- 5) Keadilan, yakni cakupan kegiatan dan pelayanan yang diberikan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.<sup>51</sup>

**3. Hambatan memberikan pelayanan publik berkualitas**

Hasil penelitian Irfan Islamy, mengungkapkan peran birokrasi garis depan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat Indonesia:<sup>52</sup> *Pertama* aparat birokrasi garis depan lebih menampilkan diri sebagai majikan dari pada aparat

---

<sup>51</sup>*Ibid.*, 182.

<sup>52</sup>Ismail, *Manajemen Pelayanan Publik...*, 170.

pelayanan. *Kedua* aparat pelayanan lebih berorientasi pada status quo dari pada peningkatan pelayanan. *Ketiga* aparat pelayanan lebih memusatkan pada kekuasaan dari pada keinginan untuk melakukan perubahan (terutama kapasitas diri). *Keempat* aparat pelayanan lebih mementingkan diri sendiri dari pada masyarakat yang harus dilayani. Hambatan lain yang menjadi penyebab pelayanan yang berkualitas adalah struktur organisasi pemerintahan yang cenderung sentralistik, sehingga prosedur pelayanan menjadi panjang dan berbelit-belit.

Penyebab lainnya jika spirit kerja para birokrat lebih mengutamakan melayani struktur disbanding melayani masyarakat. Hal ini dikarenakan anggapan bahwa karir seorang birokrat tidak ditentukan oleh pengguna jasa. Dari sini terciptalah etos kerja yang menonjolkan mempertahankan keadaan, sehingga akomodatif serta responsive terhadap gerakan pembaruan, perilaku dan sistem pelayanan menjadi monoton dan tidak mengalami perkembangan. Akhirnya berimbas pada kualitas pelayanan yang diberikan penyelenggara pelayanan tidak sejalan dengan dinamika tuntutan pengguna jasa layanan.

#### **4. Strategi peningkatan kinerja pelayanan publik**

Devry mengemukakan tujuh strategi sederhana meningkatkan pelayanan, yang disingkat menjadi SERVICE. Strategi tersebut yaitu:<sup>53</sup> *Self esteem* (memberi nilai pada diri sendiri). *Exceed expectation* (melampaui yang diharapkan). *Recover* (rebut kembali). *Vission* (memiliki visi). *Improve* (peningkatan). *Care* (perhatian) dan *Empower* (pemberdayaan). Sedangkan

---

<sup>53</sup>Sadu, *Manajemen Pemerintahan Daerah...*, 62.



menurut Osborne berpendapat terdapat lima strategi dalam meningkatkan kinerja pelayanan publik. *Pertama* strategi Inti, strategi ini bertujuan untuk memperjelas visi dan misi organisasi. Visi dan misi memang sangat penting sebagai pedoman jangka panjang akan kemana sebuah organisasi akan diarahkan dengan memperhatikan berbagai aspek yang menjadi tugas pokok dan fungsinya serta memperhatikan perkembangan lingkungan strategis.

*Kedua* strategi konsekuensi, strategi ini bertujuan untuk menciptakan kondisi agar terjadi persaingan yang sehat antara penyelenggara publik yang lainnya. *Ketiga* strategi pelanggan, strategi ini bertujuan menciptakan sistem penyelenggaraan pelayanan yang dilaksanakan oleh birokrat, sehingga mampu memberikan tingkat pelayanan yang optimal bagi pengguna jasa, cara-cara yang digunakan adalah menciptakan sistem umpan balik dari masyarakat, menciptakan sistem prosedur yang sederhana, menciptakan lingkungan kantor yang menyenangkan dan menyejukkan, menyediakan tempat pengaduan dan informasi, menciptakan sistem pelayanan yang berbasis teknologi informasi. *Keempat* strategi pengawasan, strategi ini bertujuan untuk menciptakan kemampuan dan kemandirian serta kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara pelayanan.

*Kelima* strategi budaya, strategi ini bertujuan untuk mengubah budaya yang dapat menghalangi kearah perubahan demi pembenahan dan kebaikan. Dengan kata lain, budaya yang berorientasi pada *status quo* harus dapat diubah menjadi budaya yang terbuka terhadap suatu perubahan. Cara yang digunakan dalam mengubah budaya bisa bermacam-macam, bisa melalui pengawasan

secara langsung oleh pimpinan dan menciptakan hubungan yang harmonis antara pimpinan dan anggota, sehingga tercipta suasana yang dapat menimbulkan rasa enggan jika anggota melakukan kesalahan atau melakukan kegiatan diluar prosedur pelayanan.<sup>54</sup>

## **G. Wisata**

### ***1. Pengertian wisata***

Kata wisata secara harfiah dalam kamus berarti perjalanan dimana sipelaku kembali ke tempat awalnya, perjalanan *sirkuler* yang dilakukan untuk tujuan bisnis, bersenang-senang atau pendidikan pada mana berbagai tempat dikunjungi dan biasanya menggunakan jadwal perjalanan yang terencana.<sup>55</sup> Menurut kamus besar bahasa Indonesia edisi ketiga tahun 2003 wisata adalah bepergian bersama-sama untuk memperluas pengetahuan, bersenang-senang, bertamasya dan lain sebagainya. Dengan demikian definisi wisata adalah kegiatan perjalanan atau sebagian dari kegiatan tersebut yang dilakukan secara sukarela serta bersifat sementara untuk menikmati obyek dan daya tarik wisata.

Kegiatan wisata tidak hanya dilakukan secara perorangan, melainkan juga dikelola secara profesional dan dilakukan secara berkelompok. Orang yang melakukan kegiatan atau perjalanan wisata disebut wisatawan. Wisatawan menurut Norval adalah setiap orang yang datang dari suatu Negara yang alasannya bukan untuk menetap atau bekerja secara teratur, dan yang di Negara

---

<sup>54</sup>Ismail, *Manajemen Pelayanan Publik...*, 196.

<sup>55</sup>I Gede Pitana dan I Putu G. Gayatri, *Sosiologi Pariwisata* (Yogyakarta: Andi, 2005), 43.

dimana ia tinggal untuk sementara itu membalanjakan uang yang didapatkannya di lain tempat. Dari konsep dan pendefinisian wisatawan diatas, maka berkembanglah definisi pariwisata. Menurut Murphy, pariwisata adalah keseluruhan dari elmen-elemen terkait (wisatawan, daerah tujuan wisata, perjalanan, industri, dan lain-lain) yang merupakan akibat dari perjalanan wisata ke daerah tujuan wisata, sepanjang perjalanan tersebut tidak permanen.<sup>56</sup>

Interaksi sistemik yang terjadi secara *holistik* antara wisatawan yang melakukan kegiatan wisata didalam lingkup kegiatan pariwisata sebagaimana dalam uraian batasan pengertian-pengertian diatas, maka dipresentasikan secara simbolik dengan batasan pengertian atau definisi kepariwisataan.<sup>57</sup> Secara lebih luas didalam undang-undang nomor 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan juga dijelaskan mengenai pengertian kepariwisataan yaitu sebagai keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan Negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah dan penguasa.

## **2. Bentuk-bentuk wisata**

Seperti yang telah disebutkan diatas, kepariwisataan tidak menggejala sebagai bentuk tunggal. Istilah ini umum sifatnya yang menggambarkan beberapa bentuk perjalanan dan penginapan sesuai dengan motivasi yang mendasari kepergian tersebut. Orang melakukan perjalanan untuk memperoleh

---

<sup>56</sup>*Ibid.*, 44.

<sup>57</sup>Sunaryo, *Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata...*, 2.

berbagai tujuan dan memuaskan bermacam-macam keinginan. Dan beberapa bentuk pariwisata sebagai berikut:

*a. Menurut sifat perjalanan dan lokasi dimana perjalanan dilakukan.*

- 1) *Foreign Tourist* (Wisatawan asing), yakni orang asing yang melakukan perjalanan wisata, yang datang memasuki suatu negara lain yang bukan merupakan Negara di mana ia biasanya tinggal. Wisatawan asing disebut juga wisatawan mancanegara atau disingkat wisman.
- 2) *Domestic Foreign Tourist*, yakni orang asing yang berdiam atau bertempat tinggal di suatu negara karena tugas, dan melakukan perjalanan wisata di wilayah negara di mana ia tinggal. Misalnya, staf kedutaan Belanda yang mendapat cuti tahunan, tetapi ia tidak pulang ke Belanda, tetapi melakukan perjalanan wisata di Indonesia.
- 3) *Domestic Tourist* (Wisatawan Nusantara), Seorang warga negara suatu negara yang melakukan perjalanan wisata dalam batas wilayah negaranya sendiri tanpa melewati perbatasan negaranya. Misalnya warga negara Indonesia yang melakukan perjalanan ke Bali atau ke Danau Toba. Wisata ini disingkat wisnus.
- 4) *Transit Tourist*, Wisatawan yang sedang melakukan perjalanan ke suatu Negara tertentu yang terpaksa singgah pada suatu pelabuhan atau airport atau stasiun bukan atas kemauannya sendiri.
- 5) *Indigenous Foreign Tourist*, Warga negara suatu negara tertentu, yang karena tugasnya atau jabatannya berada di luar negeri, pulang ke negara asalnya dan melakukan perjalanan wisata di wilayah negaranya sendiri.

Misalnya, warga negara Perancis yang bertugas sebagai konsultan di perusahaan asing di Indonesia, ketika liburan ia kembali ke Perancis dan melakukan perjalanan wisata di sana. Jenis Wisata ini merupakan kebalikan dari *Domestic Foreign Tourist*.

- 6) *Business Tourist*, Orang yang melakukan perjalanan untuk tujuan bisnis bukan wisata tetapi perjalanan wisata akan dilakukannya setelah tujuannya yang utama selesai. Jadi perjalanan wisata merupakan tujuan sekunder, setelah tujuan primer yaitu bisnis selesai dilakukan.

*b. Menurut jumlah orang yang bepergian*

- 1) Pariwisata individu, yakni hanya seorang atau satu keluarga yang bepergian.
- 2) Pariwisata rombongan, yakni sekelompok orang yang biasanya terikat oleh hubungan-hubungan tertentu kemudian melakukan perjalanan bersama-sama misalnya: klub, sekolah atau suatu tour yang diorganisir oleh suatu usaha perjalanan, dan biasanya rombongan ini didampingi oleh seorang pemimpin perjalanan. Jumlah peserta pariwisata rombongan bisa bervariasi mulai dari 15 orang lebih dan seterusnya.

*c. Menurut maksud bepergian*

- 1) Pariwisata budaya, maksudnya untuk memperkaya informasi dan pengetahuan tentang Negara lain dan untuk memuaskan kebutuhan hiburan. Dalam hal ini termasuk pula kunjungan ke pameran-pameran dan fair, perayaan-perayaan adat, tempat-tempat cagar alam, cagar purbakala dan lain sebagainya.

- 2) Pariwisata rekreasi atau pariwisata santai, maksud bepergian untuk memulihkan kemampuan fisik dan mental setiap peserta wisata dan memberikan kesempatan rileks bagi mereka dari kebosanan dan kelelahan kerja selama ditempat rekreasi.

*d. Menurut alat transportasi*

- 1) Pariwisata darat (bis, mobil pribadi, kreta api)
- 2) Pariwisata Tirta (laut, danau, sungai)
- 3) Pariwisata dirgantara.<sup>58</sup>

**3. Wisata sebagai sistem**

Mendasar pada kandungan makna dari berbagai pengertian dan ruang lingkup wisata seperti telah banyak diuraikan diatas. Pada hakikatnya fenomena kunjungan wisatawan baik yang terjadi pada aras kunjungan wisatawan domestik maupun wisatawan internasional, keseluruhannya akan berimplikasi pada tumbuhnya kegiatan-kegiatan usaha terkait, baik itu pada untaian rantai kegiatan didepan maupun rantai kegiatan dibelakang dari kegiatan pariwisata itu sendiri. Keterkaitan kegiatan wisata akhirnya membentuk suatu kesatuan system interaksi diantara komponen-komponen yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya dan merupakan kegiatan yang bersifat menyatu dan menyeluruh. Untuk menggambarkan tentang pola keterkaitan kegiatan yang terjadi, baik keterkaitan usaha maupun kegiatan kedepan dan kebelakang, dapat diuraikan rangkaian kegiatan sistemik sebagai berikut ini:

---

<sup>58</sup>Wahab, *Manajemen Kepariwisata...*, 6.

- a. Wisatawan sebelum mengunjungi tempat wisata pasti akan membutuhkan informasi mengenai tempat wisata yang akan dikunjungi. Dalam tahap ini sub system usaha dan kegiatan informasi yang terkait dengan promosi dan pemasaran tempat wisata akan berkembang.
- b. Pada saat mengatur perjalanan, wisatawan akan membutuhkan agen perjalanan dan paling tidak modal transportasi yang akan digunakan, sehingga industry perjalanan akan ikut berkembang.
- c. Pada saat wisatawan sampai di tempat wisata, wisatawan akan membutuhkan fasilitas untuk menginap serta makan dan minum, sehingga industry perhotelan dan usaha restoran akan berkembang.
- d. Tahapan selanjutnya akan berkembang industry jasa, seperti pemanduan, transportasi lokal, kegiatan seni lokal, industri rumah tangga dan perdagangan cinder mata, jasa parker dan sebagainya. Semua akan berkembang menyertai kegiatan kepariwisataan itu sendiri.

Pengertian dan pemahaman seperti apa yang disampaikan diatas akan membawa implikasi pada pendekatan perencanaan pembangunan kepariwisataan yang tidak memungkinkan dilakukan secara sepotong-potong. Dengan pengertian lain kepariwisataan tidak bisa dilakukan hanya dengan mengembangkan daya tarik wisata saja, tanpa harus memperhatikan aksesibilitas dan transportasinya dan fasilitas pendukung yang lainnya seperti restoran, pusat layanan informasi wisata, kondisi keamanan, fasilitas penjualan cinder mata, penataan lanskap yang semuanya harus dikembangkan secara menyeluruh dalam suatu system perencanaan yang terpadu.

#### 4. *Wisata sebagai industri*

Wisata sebagai industri manakala industri dimaknai sebagai sebuah rangkaian proses aktivitas atau kegiatan produksi yang menghasilkan nilai tambah, dan produksinya bersifat tidak kongkrit atau tidak kasat mata.<sup>59</sup> Menurut Soekadijo, pariwisata adalah suatu segala yang sangat kompleks yang menyangkut manusia seutuhnya dan memiliki berbagai aspek, diantaranya aspek sosiologis, ekonomis, ekologis dan sebagainya. Untuk mengadakan perjalanan wisata orang harus mengeluarkan biaya, yang diterima oleh orang yang menyelenggarakan angkutan, menyediakan berbagai macam jasa, atraksi dan lainnya.

Keuntungan ekonomis untuk daerah yang dikunjungi wisatawan itulah yang pertama-tama merupakan tujuan pembangunan wisatawan. Dari definisi diatas, dapat diartikan bahwa produk yang dihasilkan kepariwisataan ada empat, yakni bidang atraksi, bidang jasa, sarana dan prasarana pariwisata dan pemasaran wisata.<sup>60</sup>

##### *a. Atraksi wisata*

Menurut Soekadijo, atraksi wisata merupakan kelengkapan atau pengisian atau atraksi wisata merupakan komplemen dari motif wisata, inilah yang disebut keterkaitan antara motif dan atraksi wisata yang merupakan syarat menentukan perjalanan wisata. Atraksi wisata yang baik harus mendatangkan wisatawan sebanyak-banyaknya, menahan wisatawan ditempat atraksi dalam waktu yang cukup lama dan memberi kepuasan

---

<sup>59</sup>Sunaryo, *Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata...*, 32.

<sup>60</sup>Febrianto, *Upaya Pemerintah Kabupaten Malang...*, 27.



kepada wisatawan yang berkunjung. Untuk mencapai hasil itu, beberapa syarat harus dipenuhi. Yakni *Pertama* kegiatan dan objek harus dalam keadaan baik, *Kedua* penyajiannya harus tepat, *Ketiga* harus memenuhi semua determinan, akomodasi, transportasi, dan promosi serta pemasaran, *Keempat* kesan yang diterima wisatawan diusahakan supaya bertahan selama mungkin.

*b. Jasa kepariwisataan*

Keberhasilan jasa diukur dengan kepuasan orang yang menerima jasa. Dalam pemberian jasa ada aktifitas, baik dari yang memberi maupun yang menerima pelayanan. Wujud jasa kepariwisataan bermacam-macam dan meliputi seluruh bidang wisatawan, diantaranya. *Pertama* Hotel, hotel adalah fasilitas yang menyediakan jasa yang paling lengkap bagi wisatawan. *Kedua* akomodasi non hotel, yakni penginapan pilihan selain di hotel. *Ketiga* restoran, merupakan tempat tujuan yang harus ada dalam wujud kepariwisataan. *Keempat* jasa-jasa lain, bentuk usaha ini yang terpenting adanya jasa pendukung misalnya pantai pijat dan tempat mandi uap. *Kelima* jasa-jasa darurat, untuk mengantisipasi hal terburuh yaitu wisatawan sakit dan lain sebagainya. *Keenam* sadar wisata, orang-orang yang menangani kepariwisataan adalah orang-orang yang memang menguasai atau sesuai dengan bidangnya.

*c. Sarana dan prasarana kepariwisataan*

Sarana kepariwisataan menurut Yoeti dapat diartikan sebagai bentuk perusahaan yang dapat memberikan pelayanan kepada wisatawan tetapi

hidup dan kehidupannya tidak selamanya tergantung kepada wisatawan. Sarana kepariwisataan meliputi tempat ibadah, pasar seni kerajinan masyarakat setempat dan sebagainya. Sedangkan prasarana adalah fasilitas yang memungkinkan agar sarana kepariwisataan dapat hidup dan berkembang serta dapat memberikan pelayanan kepada wisatawan.

*d. Promosi wisata*

Promosi pariwisata meliputi sejumlah kegiatan yang maksudnya untuk mempengaruhi wisatawan agar mengambil keputusan untuk mengadakan perjalanan wisata. Sehubungan dengan kegiatan promosi wisata, Sukadijo memberi gagasan cara-cara yang lazim digunakan promosi wisata. *Pertama* peragaan, misalnya rumah adat, pakaian tradisional, gambar-gambar asli daerah dan lain sebagainya. *Kedua* barang cetakan yang disebarakan ke biro perjalanan, masyarakat dan berbagai even lain. *Ketiga* pameran khusus, berupa benda-benda kebudayaan, pertunjukan kesenian dan lainnya. *Keempat* pemberian hadiah khusus bulan promosi.

Sebagai ilustrasi betapa strategisnya kepariwisataan sebagai suatu industry yang sangat besar, dapat diamati data yang disampaikan oleh World Economic Forum, berikut ini:

- a. Industri kepariwisataan dunia ternyata telah memainkan peran sebagai sumber pekerjaan yang sangat penting. Kurang lebih sejumlah 12,7 juta orang di dunia telah bekerja di sektor wisata. Pada tahun 1993, setiap diketemukan lima belas tenaga kerja, satu orang diketahui bekerja di bidang kepariwisataan. Kemudian pada tahun 2010, rasio tadi telah berubah yakni

terjadi peningkatan yang cukup signifikan. Setiap ditemukan 10 tenaga kerja, satu orang diketahui bekerja di bidang kepariwisataan.

- b. Nilai transaksi kepariwisataan dalam satu tahun dapat mencapai US\$ 3.5 triliun atau setara 6% dari penghasilan kotor dunia dan jumlah ini telah melampaui pendapatan dari industry migas, otomobil, elektronik dan pertanian.
- c. Industri kepariwisataan telah menyumbangkan kurang lebih US\$ 421 milyar dari pajak yang ditarik dari industry kepariwisataan dunia, jumlah ini belum termasuk airport tax, pajak perjalanan dan pajak atas perjalanan yang dihadiahkan yang dipungut di beberapa Negara.<sup>61</sup>

Menurut data statistik di Indonesia dari tahun 2004-2008, industri kepariwisataan juga telah terbukti memiliki kontribusi yang sangat signifikan dalam pembangunan ekonomi nasional, terutama perannya sebagai instrument peningkatan perolehan devisa diluar minyak dan gas. Disamping manfaat ekonomi seperti yang telah dijelaskan diatas, dari persepektif peningkatan kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat, wisata juga sangat berpotensi untuk menjadi instrument dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat, khususnya yang berdomisili dan terkait dengan kepariwisataan. Ada beberapa karakteristik dari industry wisata yang menyebabkan industry ini mampu berperan sebagai *lokomotif* bagi pertumbuhan ekonomi suatu Negara, diantaranya adalah:<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup>Sunaryo, *Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata...*, 34.

<sup>62</sup>*Ibid.*, 35.

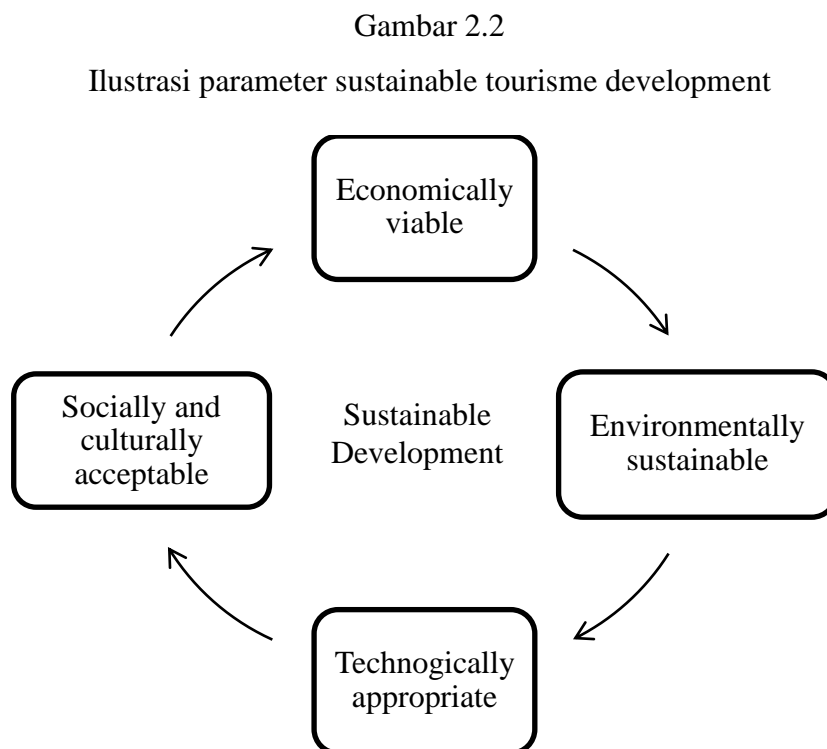
- a. Sektor kepariwisataan adalah sebuah industry yang mempunyai keterkaitan rantai nilai yang sangat panjang dan mampu menjalin sinergi pertumbuhan dengan berbagai usaha mikro termasuk kegiatan home industry.
- b. Usaha kepariwisataan mampu menyerap banyak sumber daya setempat dan utamanya berbahan baku yang relative tidak pernah habis atau terbaru.
- c. Dalam industry wisata tidak ada over supply karena mempunyai karakteristik produk yang khas, dan relative tidak terpengaruh oleh situasi resesi atau krisis ekonomi pada suatu Negara.

##### **5. *Wisata berwawasan lingkungan***

Secara teoritik, pola interaksi antara aktivitas wisata dan lingkungan sekitar yang ada di suatu destinasi akan dapat menimbulkan berbagai dampak. Faktor lingkungan dimungkinkan akan mendapat dampak positif maupun dampak negative dari aktivitas wisata yang ada dan sebaliknya faktor wisata juga akan dimungkinkan mendapat dampak positif maupun dampak negative dari lingkungan sekitar. Wawasan pembangunan yang mengedepankan upaya untuk mewujudkan interaksi antara wisata dan lingkungan sering disebut sebagai wawasan pembangunan wisata yang berlanjut dan berwawasan lingkungan (*Sustainable turisme development*).

Secara ringkas, wawasan pembangunan wisata secara berlanjut merekomendasikan untuk menakar keberhasilan kinerja pembangunan wisata dengan melalui empat parameter yaitu mampu berlanjut secara lingkungan, dapat diterima oleh lingkungan social dan budaya setempat, layak dan menguntungkan secara ekonomi dan memanfaatkan teknologi yang layak

untuk diterapkan di wilayah lingkungan tersebut. Secara ilustratif, konstruk pemahaman mengenai wisata yang berlanjutan dan berwawasan lingkungan beserta parameter serta prinsip pengukurannya dapat digambarkan dalam suatu model berikut ini:



Dari hasil gambar diatas dapat dijelaskan sebagaimana berikut, *Pertama* prinsip *environmentally sustainable* menekankan bahwa proses pembangunan wisata harus tanggap dan memperhatikan upaya-upaya untuk menjaga kelestarian lingkungan (alam maupun social, ekonomi dan budaya) serta seminimal mungkin menghindari dampak negative yang dapat menurunkan kualitas lingkungan dan mengganggu keseimbangan ekologi yang ada. *Kedua* prinsip *socially and culturally acceptable* menekankan bahwa pembangunan wisata di suatu destinasi haruslah dapat diterima secara social dan budaya oleh masyarakat setempat. Oleh karenanya upaya-upaya pembangunan yang

dilaksanakan harus mampu memperhatikan, mengapresiasi nilai-nilai social budaya, adat istiadat dan nilai-nilai kearifan local yang dijunjung tinggi oleh masyarakat setempat.

*Ketiga* prinsip *economically viable* menekankan bahwa setiap rencana dan program kegiatan pembangunan wisata yang akan diselenggarakan harus layak secara ekonomi dan menguntungkan baik bagi Negara, daerah maupun masyarakat setempat. Oleh karenanya pembangunan wisata harus dilaksanakan secara efektif, efisien dan akuntabel agar dapat memberikan nilai manfaat ekonomi yang berarti, baik bagi pembangunan wilayah maupun khusus bagi peningkatan kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat setempat. *Keempat* prinsip *technologically appropriate* menekankan jenis teknologi yang digunakan haruslah sesuai dengan lingkungan, efisiensi dan memanfaatkan sebesar-besarnya sumber daya local dan dapat diadopsi oleh masyarakat setempat secara mudah serta harus berorientasi jangka panjang.<sup>63</sup>

#### **6. Tata kelola wisata yang baik**

Pada dasarnya prinsip dari penyelenggaraan tata kelola kepariwisataan yang baik adalah adanya koordinasi dan sinkronisasi program antar pemangku kepentingan yang ada serta pelibatan partisipasi aktif yang sinergis antara pihak pemerintah, swasta dan masyarakat setempat yang terkait. Secara teoritis pola manajemen dalam penyelenggaraan pembangunan wisata yang berlanjut dan berwawasan lingkungan akan dapat dengan mudah dikenali melalui berbagai ciri penyelenggaraan yang berbasis pada prinsip-prinsip berikut ini:

---

<sup>63</sup>*Ibid.*, 46.

- a. Partisipasi masyarakat terkait, masyarakat setempat harus mengawasi dan mengontrol pembangunan wisata yang ada dengan ikut terlibat dalam menentukan visi, misi dan tujuan pembangunan wisata, mengidentifikasi sumber-sumber daya yang akan dilindungi, dikembangkan dan dimanfaatkan untuk pengembangan dan pengelolaan daya tarik wisata. Masyarakat juga harus berpartisipasi dalam mengimplementasikan rencana dan program yang telah disusun sebelumnya.
- b. Keterlibatan segenap pemangku kepentingan, para pelaku dan pemangku kepentingan harus terlibat secara aktif dan produktif dalam pembangunan wisata meliputi kelompok dan institusi LSM pariwisata, kelompok sukarelawan, Pemerintah Daerah, Asosiasi industry wisata, Asosiasi bisnis dan pihak-pihak lain yang berpengaruh dan berkepentingan serta yang akan menerima manfaat dari kegiatan kepariwisataan.
- c. Kemitraan kepemilikan lokal, pembangunan wisata harus mampu memberikan kesempatan lapangan pekerjaan yang berkualitas untuk masyarakat setempat. Usaha fasilitas penunjang wisata seperti perhotelan, restoran, cinderamata dan lain sebagainya seharusnya dapat dikembangkan dan dikelola bersama masyarakat melalui model kemitraan yang sinergis. Lebih lanjut, keterkaitan antar pelaku bisnis dengan masyarakat setempat harus diupayakan dalam menunjang kepemilikan lokal dari berbagai usaha tersebut.
- d. Pemanfaatan sumber daya secara berkelanjutan, pembangunan wisata harus dapat menggunakan sumber daya yang dibutuhkan secara berkelanjutan, yang

artinya kegiatannya harus menghindari penggunaan sumber daya yang tidak dapat dipengaruhi secara berlebihan. Dalam pelaksanaannya, program kegiatan pembangunan wisata harus menjamin bahwa sumber daya alam dan buatan dapat dipelihara dan diperbaiki dengan menggunakan criteria-kriteria dan standar-standar internasional yang sudah baku.

- e. Mengakomodasi aspirasi masyarakat, tujuan untuk megakomodasi aspirasi masyarakat adalah agar tercipta kondisi yang harmonis antara wisatawan, pelaku usaha dan masyarakat setempat.
- f. Daya dukung lingkungan, daya dukung lingkungan meliputi daya dukung fisik, biotic, social-ekonomi dan budaya. Pembangunan harus sesuai dengan batas-batas kapasitas local dan daya dukung lingkungan yang ada. Program dan kegiatan harus dipantau dan dievaluasi secara regular sehingga dapat dilakukan penyesuaian yang dibutuhkan secara dini.
- g. Monitoring dan evaluasi program, kegiatan monitoring dan evaluasi program wisata mencakup mulai dari kegiatan penyusunan pedoman, evaluasi dampak kegiatan wisata serta pengembangan indicator-indikator dan batasan untuk mengukur dampak pariwisata sampai dengan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi keseluruhan kegiatan. Pedoman monitoring dan evaluasi dampak yang dikembangkan tersebut harus meliputi skala internasional, nasional, regional dan local.
- h. Akuntabilitas lingkungan, perencanaan program pembangunan wisata harus selalu memberi perhatian yang besar pada kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan, peningkatan pendapatan dan perbaikan kesehatan masyarakat



setempat yang tercermin dengan jelas dalam kebijakan. Pengelolaan sumber daya alam seperti tanah, air dan udara harus menjamin akuntabilitas kinerja yang tinggi serta memastikan bahwa sumber-sumber yang ada tidak dieksploitasi secara berlebihan.

- i. Pelatihan pada masyarakat terkait, pembangunan wisata membutuhkan pelaksanaan program-program pendidikan dan pelatihan untuk membekali pengetahuan dan keterampilan masyarakat dan meningkatkan kemampuan bisnis secara professional. Pelatihan sebaiknya diarahkan pada topic-topik pelatihan tentang kelanjutan kepariwisataan, manajemen wisata atau perhotelan, serta topic-topik lain yang relevan dengan wawasan keberlanjutan pembangunan wisata yang holistik.
- j. Promosi dan advokasi nilai budaya lokal, pembangunan wisata juga membutuhkan program-program promosi dan advokasi penggunaan lahan dan kegiatan yang memperkuat karakter *sense of place* dan identitas budaya masyarakat setempat secara baik. Kegiatan-kegiatan dan penggunaan lahan tersebut seharusnya bertujuan untuk mewujudkan pengalaman wisata yang berkualitas yang memberikan kepuasan bagi wisatawan.<sup>64</sup>

Dari beberapa prinsip diatas, pada intinya penyelenggaraan tata kelola wisata yang baik adalah adanya perubahan baik dalam cara berfikir maupun bertindak, terutama dengan meninggalkan paradigma lama yang berupa suatu bangunan penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik dan berwawasan lokus tunggal yang berupa birokrasi pemerintahan untuk menuju kepada paradigma baru

---

<sup>64</sup>*Ibid.*, 78.

yang berupa model penyelenggaraan pemerintah yang desentralistik dan berlokos jamak.

#### **7. *Sapta pesona wisata***

Sapta pesona wisata terdiri dari tujuh unsure yang terkandung dalam setiap produk pariwisata serta dipergunakan sebagai salah satu tolak ukur meningkatnya kualitas produk pariwisata. Ketujuh unsure tersebut ialah, *Pertama* aman, aman adalah suatu keadaan lingkungan suasana, dimana seseorang merasa tentram, tidak merasa takut, terlindungi jiwa dan raga termasuk barang-barang miliknya. *Kedua* tertib, tertib adalah suatu keadaan yang mencerminkan suasana teratur, rapi dan lancar serta adanya disiplin yang tinggi dalam semua segi yang terdapat dalam pariwisata. *Ketiga* bersih, bersih adalah suatu keadaan lingkungan pariwisata yang menampilkan kerapian dan kesehatan. *Keempat* sejuk, yang dimaksud dengan sejuk adalah kondisi yang menampilkan lingkungan dan suasana sejuk, tentram. Oleh karenanya lingkungan yang serba hijau perlu ditingkatkan.

*Kelima* indah, keindahan adalah sesuatu yang dinilai dan dirasakan dan sangat erat kaitannya dengan selera seseorang. Indah tidak selalu identik dengan kemewahan dan dikaitkan dengan sesuatu yang mahal. *Keenam* ramah tamah, ramah tamah adalah suatu sikap yang dan perilaku yang menunjukkan keakraban, sopan, suka tersenyum, dan mudah menarik hati wisatawan. Ramah tamah yang dimaksud bukanlah petugas pelayanan harus kehilangan kepribadian, akan tetapi dengan ketegasan sikap ramah itu akan muncul dengan sendirinya. Yang perlu diperhatikan pada saat memberikan sikap tegas tersebut

harus diiringi dengan sikap luwes. *Ketujuh* kenangan, kenangan adalah kesan yang melekat dengan kuat pada ingatan dan perasaan wisatawan yang disebabkan pengalaman yang diperolehnya.<sup>65</sup>

#### **8. Manfaat wisata bagi negara**

Adapun ringkasan manfaat-manfaat pariwisata bagi suatu Negara, dapat dijabarkan sebagai berikut: *Pertama* pariwisata adalah faktor penting untuk menggalang persatuan bangsa yang rakyatnya memiliki Daerah yang berbeda, dialeg, adat istiadat, dan cita rasa yang beraneka ragam. *Kedua* pariwisata menjadi faktor penting dalam pengembangan ekonomi, karena kegiatannya mendorong perkembangan beberapa sektor ekonomi nasional. *Ketiga* meningkatkan urbanisasi karena pertumbuhan pembangunan dan pembaharuan fasilitas wisata. Hal ini meliputi pembangunan dan perbaikan prasarana dan suprasarana pariwisata.

*Kelima* membangkitkan industri-industri baru yang berkaitan dengan jasa-jasa wisata, misalnya: usaha-usaha transportasi, akomodasi (hotel, motel, pondok wisata, perkemahan, dan lain-lain). *Keenam* memperluas pasar barang-barang lokal. *Ketujuh* menunjang pendapatan Negara dengan valuta asing sehingga mengurangi defisit didalam neraca pembayaran dan memajukan perekonomian nasional. *Kedelapan* pariwisata juga berperan meningkatkan kesehatan, pergantian tempat dan iklim serta akan menambah daya tahan dan menurunkan ketegangan saraf.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup>*Ibid.*, 39.

<sup>66</sup>Wahab, *Manajemen Kepariwisata...*, 9.

## H. Good Governance

### 1. *Pengertian good governance*

Kata *Governance* pertama kali mengemuka di Indonesia sejak tahun 1990-an. *Governance* yang secara harfiah berarti tata pemerintahan adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administrasi guna mengelola urusan Negara pada semua tingkat. Sedangkan *Governance* menurut terminologinya adalah bagaimana pemerintah berfungsi dan bekerja sama untuk membuat keputusan dan mengambil tindakan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat.<sup>67</sup> Kontribusi Negara dari perspektif *governance* menjadi teori tidak pada tingkat analisis kausal, dan bukan sebagai suatu teori normative baru. Namun *governance* sebagai suatu pengorganisasian kerangka kerja. Nilai dari perspektif *governance* bersandar pada kapasitasnya untuk memberikan suatu kerangka kerja untuk memahami proses-proses perubahan dalam pemerintahan.

*Good governance* menunjuk pada proses pengelolaan pemerintahan melalui keterlibatan *stackholders* yang luas dalam bidang ekonomi, politik dan sosial serta pendayagunaan sumber daya alam, keuangan dan manusia untuk kepentingan semua pihak. Dengan konsep *good governance* tujuan utama pemerintahan untuk memberikan pelayanan bagi masyarakat semakin lebih baik dengan jalan meningkatkan mutu pola dan gaya kepemrintahannya. Pola dan gaya pemerintahan sentralisasi diubah dengan memberikan peluang dan partisipasi factor-faktor lain, seperti sector swasta, legislative, lembaga

---

<sup>67</sup>Ismail, *Manajemen Pelayanan Publik...*, 322.

swadaya masyarakat dan anggota masyarakat luas untuk ikut berperan dalam proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan publik demi kepentingan bersama.<sup>68</sup>

## 2. *Prinsip-prinsip good governance*

Miftah Thoha menjelaskan beberapa prinsip *good governance*. *Pertama*, terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis. Pemerintahan bisa bertindak demokratis jika peran kontrol yang dilakukan rakyat dijalankan secara maksimal, proporsional, konstitusional, dan bertanggung jawab. *Kedua*, terselenggaranya perilaku pemerintah untuk melakukan akuntabilitas kepada masyarakat. Salah satu wujud dari akuntabilitas ialah semua produk hukum dan kebijakan yang menyangkut kehidupan rakyat banyak harus diupayakan berdasarkan undang-undang. *Ketiga*, konstitusi hubungan antara tiga komponen yakni rakyat, pemerintah dan pengusaha yang berjalan secara kohesif, selaras dan sebanding.

Pendapat lain tentang langkah-langkah *good governance* dikemukakan oleh Anthony Giddens lewat buku terkenalnya *The Third Way*. Langkah-langkah tersebut adalah. *Pertama*, menyediakan sarana untuk perwakilan kepentingan masyarakat yang beragam. *Kedua*, menawarkan sebuah forum untuk rekonsiliasi kepentingan-kepentingan yang saling bersaing. *Ketiga*, menciptakan dan melindungi ruang publik yang terbuka, dimana debat bebas mengenai isu-isu kebijakan bisa dilanjutkan. *Keempat*, menyediakan beragam hal untuk memenuhi kebutuhan warga Negara, termasuk bentuk-bentuk

---

<sup>68</sup>Febrianto, *Upaya Pemerintah Kabupaten Malang...*, 15.

keamanan dan kesejahteraan kolektif. *Kelima*, mengatur pasar menurut keputusan publik dan menjaga persaingan pasar ketika monopoli mengancam. *Keenam*, menjaga keamanan social melalui kontrol sarana kekerasan dan melalui penetapan kebijakan. *Ketujuh*, mendukung perkembangan sumber daya manusia melalui sistem pendidikan. *Kedelapan*, menopang sistem hukum yang efektif yang menjamin perselisihan ditangani secara adil, tanpa bias kearah Negara atau kepada kepentingan-kepentingan swasta besar.

Pada pemerintahan Indonesia, ada sepuluh prinsip *good governance* yang menjadi pedoman pemerintah Daerah, Pemerintahan Kota dan Kabupaten. Diantaranya adalah:<sup>69</sup>

*a. Partisipasi*

Partisipasi mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi digunakan untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi isu, pemerintah menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi meliputi pertemuan umum, temu wicara, konsultasi, dan penyampaian pendapat secara tertulis.

*b. Penegakan hukum*

Penegakan hukum diharapkan akan mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi Hak

---

<sup>69</sup>Ismail, *Manajemen Pelayanan Publik...*, 345.

Asasi Manusia dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Berdasarkan kewenangannya, pemerintah daerah harus mendukung tegaknya supremasi hukum dengan melakukan berbagai penyuluhan peraturan perundang-undangan dan menghidupkan kembali nilai-nilai dan norma yang berlaku di masyarakat.

*c. Transparasi*

Transparasi akan menciptakan kepercayaan timbale balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan didalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai. Karena Informasi merupakan suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan pemerintah.

*d. Kesetaraan*

Kesetaraan akan member peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraanya. Tujuan prinsip ini menjamin agar kepentingan pihak-pihak yang kurang beruntung tetap terakomodasi dalam proses pengambilan keputusan. Perhatian khusus perlu diberikan kepada kaum minoritas agar terjadi diskriminasi.

*e. Wawasan ke depan*

Wawasan ke depan dapat membangun Negara berdasarkan visi dan strategi yang jelas serta mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunannya. Tujuan penyusunan visi dan strategi adalah memberikan pengarahan pembangunan secara umum sehingga dapat membantu dalam penggunaan sumber daya secara lebih efektif.

*f. Daya tanggap*

Daya tanggap akan dapat meningkatkan kepekaan penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat tanpa terkecuali. Pemerintah perlu membangun jalur komunikasi untuk menampung aspirasi masyarakat dalam hal penyusunan kebijakan.

*g. Akuntabilitas*

Akuntabilitas akan meningkatkan tanggung jawab para pengambil kebijakan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Seluruh pembuatan kebijakan pada semua tingkatan harus memahami bahwa mereka harus mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat luas.

*h. Pengawasan*

Pengawasan dapat meningkatkan upaya terhadap penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas. Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga berwenang perlu memberi peluang bagi masyarakat dan organisasi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pemantauan, evaluasi dan pengawasan kerja sesuai dengan bidangnya.

*i. Profesionalisme*

Profesionalisme dapat meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintah agar mampu member pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya terjangkau. Tujuannya adalah menciptakan birokrasi professional yang dapat efektif memenuhi kebutuhan masyarakat.



*j. Efisiensi dan efektifitas*

Efisiensi dan efektifitas menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya tersedia secara optimal dan bertanggungjawab.

**3. Penerapan *good governance* dalam pelayanan publik**

Ada beberapa pertimbangan pelayanan publik menjadi strategi untuk memulai menerapkan *good governance*. *Pertama*, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana pemerintahan berinteraksi dengan masyarakat. Hal ini menandakan jika terjadi perubahan signifikan terhadap pelayanan publik dengan sendirinya akan dirasakan oleh masyarakat. Keberhasilan mempraktekkan *good governance* dalam pelayanan publik akan mampu membangkitkan kepercayaan masyarakat luas bahwa menerapkan *good governance* bukan hanya mitos, tetapi menjadi suatu kenyataan. *Kedua* pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara lebih mudah. Nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktek *good governance* seperti efisiensi, non diskriminasi, dan berkeadilan, berdaya tanggap, dan memiliki akuntabilitas tinggi dapat dengan mudah dikembangkan parameternya dalam ranah pelayanan publik.

*Ketiga* pelayanan publik melibatkan kepentingan semua pihak, pemerintah mewakili Negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar yang semuanya memiliki kepentingan dan keterlibatan. Keberhasilan pemerintah dipengaruhi oleh penyelenggaraan pelayanan publik yang baik. Dengan melakukan perubahan pada pelayanan publik yang dapat secara langsung dirasakan oleh

masyarakat sipil dan pelaku pasar, pemerintah akan mendapat dukungan dari semua pemangku kepentingan. Dukungan ini sangat penting demi tercapainya *good governance*.<sup>70</sup>

## I. Telaah Pustaka

Pada penelitian ini, penulis telah menelaah setidaknya tiga penelitian terdahulu yang memiliki fokus penelitian studi tentang standar pelayanan publik.

Diantaranya:

1. Skripsi yang berjudul **Efektivitas Pengaturan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Dalam Perspektif Desentralisasi di Indonesia**, oleh Iwan Kurniawan Program Magister, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Tahun 2011.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendapatkan gambaran yang jelas dan aktual mengenai pengaturan SPM di Pusat dan Daerah. Mengetahui efektivitas pengaturan SPM terkait penerapannya di daerah otonom. Menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat penerapan pengaturan SPM di daerah otonom. Alat pengumpulan data pada penelitian ini secara studi kepustakaan dengan metode pengolahan dan analisa data secara pendekatan kualitatif serta bersifat deskriptif-analitis dan berbentuk preskriptif-analitis. Penelitian ini menghasilkan beberapa temuan. *Pertama*, amanat konstitusi yang menghendaki pemenuhan kebutuhan pelayanan dasar belum mampu diberikan oleh pemerintah Pusat dan Daerah secara optimal. *Kedua*, pengaturan Standar Pelayanan Minimal (SPM) bagi daerah otonom belum efektif karena peraturan

---

<sup>70</sup>*Ibid.*, 370.

perundang-undang yang mengatur SPM tidak menegaskan jenis pelayanan dasar yang wajib diatur. *Ketiga*, merevisi Pasal dalam UU Pemerintahan Daerah yang berisi pengaturan tentang jenis pelayanan dasar yang menjadi urusan pemerintahan yang wajib diatur melalui pengaturan SPM.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah fokus penelitian pada peraturan pemerintahan tentang standar pelayanan dan faktor-faktor yang mendorong dan menghambat efektivitas peraturan tersebut. Perbedaannya penelitian Iwan menggunakan standar pelayanan minimal sebagai fokus penelitian. Sedangkan penelitian penulis menggunakan standar pelayanan sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan MENPAN nomor 36 tahun 2012 sebagai fokus penelitian. Perbedaan selanjutnya adalah lokasi penelitian, dimana lokasi penelitian penulis hanya ditingkat pemerintahan Daerah, yakni Dinas Perekonomian dan Pariwisata Kabupaten Tuban. Sedangkan lokasi penelitian Iwan mencakup nasional, yakni hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

2. Skripsi yang berjudul **Implementasi Standar Mutu Pelayanan Masyarakat Oleh Polisi RW Polsek Kelapa Gading Dalam Rangka Mewujudkan Kamtibmas Studi Penerapan ISO 9001-2008 Standar Mutu Pelayanan di RW 012 Kel. Pegangsaan Dua Kec. Kelapa Gading**. Oleh Raden Muhammad Jauhari, Program Studi Kajian Ilmu Kepolisian, Pasca sarjana Universitas Indonesia, Tahun 2011.

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis implementasi standar mutu pelayanan masyarakat oleh polisi RW Polsek Kelapa Gading.

Mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi standar mutu pelayanan masyarakat oleh polisi RW Polsek Kelapa Gading. Mengetahui dan menganalisis upaya yang dilakukan Polsek Kelapa Gading dalam rangka meningkatkan implementasi standar mutu pelayanan masyarakat oleh polisi RW Polsek Kelapa Gading. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dimana data dan informasi merupakan representasi dari keadaan sebenarnya atau fenomenologis. Hasil penelitian ini adalah pelaksanaan kegiatan Polisi RW dalam konteks implementasi standar mutu pelayanan masyarakat belum tercapai secara optimal karena tidak ada parameter baku yang digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan. Hal ini disebabkan oleh adanya faktor-faktor yang mempengaruhi baik yang berasal dari internal maupun eksternal. Adapun strategi Polsek Kelapa Gading dalam menyikapi hal tersebut yaitu dengan cara mengoptimalkan Tim Manajemen Polisi RW dan mengoptimalkan kemampuan Polisi RW yang ada.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah studi tentang standar pelayanan pada instansi pemerintahan dan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi standar pelayanan. Perbedaannya ialah penelitian Jauhari menjadikan kepolisian sebagai lokasi penelitiannya. Serta pelayanan yang lebih difokuskan pada masyarakat sipil. Sedangkan penelitian penulis menjadikan DISPERPAR Kabupaten Tuban sebagai lokasi penelitian dan fokus penelitian pada pelayanan terhadap wisatawan.

3. Tesis yang berjudul **Upaya Pemerintah Kabupaten Malang Dalam Meningkatkan Kualitas Wisata Pantai Balekambang**. Oleh Tito Fibrianto,

Program studi Ilmu Administrasi Publik, Kekhususan Adminstrasi Pemerintahan Daerah, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang, Tahun 2004.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendiskripsikan upaya pemerintah Kabupaten Malang dalam pembangunan sarana dan prasarana wisata Pantai Balekambang. Mengetahui dan mendiskripsikan upaya Pemerintahan Malang terhadap komponen masyarakat dan swasta untuk ikut berpartisipasi dalam pengembangan wisata pantai Balekambang. Mengetahui dan mendiskripsikan upaya Pemerintahan Kabupaten Malang dalam mengatasi dampak negative wisata pantai Balekambang. Jenis penelitian ini adalah kualitatif. Hasil dari penelitian ini adalah Pemerintahan Kabupaten Malang telah melakukan berbagai macam upaya antara lain mengadakan pembangunan berbagai sarana dan prasarana dan upaya untuk melibatkan masyarakat. Sedang upaya Pemerintah untuk menangani dampak negative wisata Balekambang adalah dengan larangan mabuk-mabukkan di tempat wisata, larangan merusak tumbuh-tumbuhan dengan merusak ekosistem laut, larangan bagi wisatawan berenang di arus laut yang menuju ke laut.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah studi tentang upaya pelayanan pemerintahan daerah yang dilakukan instansi pemerintah dalam meningkatkan, pengembangan atau pengelolaan pelayanan wisata. Perbedaanya ialah penelitian Tito menekankan pada peningkatan kualitas wisata. sedang penelitian penulis lebih menekankan pada penerapan standar pelayanan.