

BAB II

KAJIAN TEORETIK

A. Penelitian terdahulu yang relevan

Kajian kepustakaan adalah suatu proses yang dilalui untuk mendapatkan teori terdahulu dengan cara mencari kepustakaan yang berhubungan dengan masalah penelitian.⁴ Telaah kepustakaan digunakan untuk menelusuri penelitian terdahulu berhubungan dengan masalah penelitian, sehingga dapat mengetahui masalah mana yang belum diteliti secara mendalam oleh peneliti terdahulu. Selain itu, juga sebagai perbandingan antara fenomena yang hendak diteliti dengan hasil studi terdahulu yang serupa.

Dari penelitian terdahulu didapatkan hasil penelitian sebagai berikut, di mana masing-masing peneliti mempunyai sudut pandang yang berbeda dalam penelitian mereka.

1. “Strategi Costomer Service PT. Pos Indonesia (PERSERO) Surabaya Selatan dalam meningkatkan pelayanan publik”, disusun oleh Istiana Dewi Nur Aini, Jurusan Ilmu Komunikasi Fakultas Dakwah IAIN Sunan Ampel Surabaya tahun 2007, penelitian ini banyak membahas tentang bagaimana strategi *customer service* PT. Pos Indonesia (Persero) dalam meningkatkan pelayanan publik (*public service*), yaitu dengan cara meningkatkan SDM, IT nya atau teknologi informasi yang berupa pada system komputerisasi, meningkatkan

⁴ Consuelo G. Sevilla, dkk, *Pengantar Metode Penelitian* (Jakarta: UI Press, 1993), hal 31

dari segi produk, dan bekerja sama dengan pihak luar yang berupa pelayanan SOPP.⁵

2. “Strategi Humas House of Sampoerna dalam pelayanan publik”, disusun oleh Anita Puspitasari, Jurusan Ilmu Komunikasi Fakultas Dakwah IAIN Sunan Ampel Surabaya tahun 2010, penelitian ini banyak membahas mengenai strategi yang digunakan Humas House Of Sampoerna dalam pelayanan publik (*public service*) yang meliputi strategi internal yaitu mempertahankan SDM dan strategi eksternal yaitu meliputi promosi dan pelayanan yang sebaik mungkin sebagai tempat tujuan kota Surabaya.⁶

Adapun perbedaan yang signifikan antara penelitian terdahulu dengan hasil penelitian ini yaitu terletak pada fokus penelitiannya, hasil penelitian terdahulu menjelaskan bahwa kedua judul tersebut meneliti bagaimana strategi untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*). Sedangkan pada penelitian ini, peneliti fokus pada dampak dari Reformasi Birokrasi atau hasil dari analisis penerapan pasca Reformasi Birokrasi khususnya pada pelayanan publik (*public service*) di sub bagian Ortala dan kepegawaian Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur. Akan tetapi dari hasil kedua penelitian terdahulu dengan penelitian ini terdapat persamaan, yaitu sama-sama membahas tentang pelayanan publik (*public service*).

⁵ Istiana, 2007, “*Strategi Costomer Service PT. Pos Indonesia (PERSERO) Surabaya Selatan dalam meningkatkan pelayanan publik*”, skripsi, Jurusan Ilmu Komunikasi Fakultas Dakwah IAIN Sunan Ampel Surabaya.

⁶ Anita Puspitasari, 2010, “*Strategi Humas House of Sampoerna dalam pelayanan publik*”, skripsi, Jurusan Ilmu Komunikasi Fakultas Dakwah IAIN Sunan Ampel Surabaya.

B. Kerangka Teori

1. Pelayanan publik (*public service*)

a. Pengertian pelayanan publik (*public service*)

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 telah mengamanatkan bahwa negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, organisasi pemerintah sering pula disebut sebagai “Pelayan Masyarakat” (*Public Servant*). Istilah pelayanan menurut Gronroos merupakan suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.⁷ Mengenai definisi pelayanan publik (*public service*), berikut ini akan disebutkan beberapa definisi yang ada :

1). Sadu Wasistiono

Pelayanan publik (*public service*) merupakan pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat. Pelayanan publik (*public*

⁷ Ratminto dan Atik Septi Winarsih, 2009, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 2

service) dapat diberikan secara cuma-cuma ataupun disertai dengan pembayaran.

2). Thoha widodo

Pelayanan publik (*public service*) merupakan pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

3). Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003

Pelayanan publik (*public service*) adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (keputusan MENPAN Nomor 63/2003).

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik (*public service*) adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik atau maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Kualitas pelayanan publik (*public service*)

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik (*public service*) pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Dalam kondisi demikian hanya organisasi yang mampu memberikan pelayanan berkualitas akan merebut konsumen potensial, seperti halnya lembaga pemerintah semakin dituntut untuk menciptakan kualitas pelayanan yang dapat mendorong dan meningkatkan kegiatan ekonomi. Pelayanan aparatur harus lebih proaktif dalam mencermati paradigma baru global agar pelayanannya mempunyai daya saing yang tinggi dalam berbagai aktifitas publik.⁸ Untuk itu birokrasi seharusnya menjadi *center of excellence*, pusat keunggulan pemerintah serta diperlukan kualitas pelayanan yang prima yang tercermin dari :⁹

1). Transparansi

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

2). Akuntabilitas

Yakni pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁸ J.B Kristiadi, 1996, *Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, LAN, Jakarta, hal.4

⁹ Lijan poltak S, 2007, *Reformasi pelayanan publik*, Bumi Aksara, Jakarta, hal.45

3). Kondisional

Yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

4). Partisipatif

Yakni pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*) dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.

5). Kesamaan hak

Yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial.

6). Keseimbangan hak dan kewajiban

Yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik (*public service*).

c. Penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*)

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik (*public service*) dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- 1). Pelayanan publik (*publik service*) yang di selenggarakan oleh organisasi publik.
- 2). Pelayanan publik (*publik service*) yang di selenggarakan oleh organisasi privat, dimana semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti rumah sakit swasta, PTS,

perusahaan pengangkutan milik swasta. Pelayanan publik (*publik service*) yang di selenggarakan oleh organisasi privat dapat dibedakan menjadi dua yaitu:

- (a). pelayanan publik (*public service*) yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat primer. Semua penyelenggaraan barang atau jasa publik yang diselenggarakan pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna atau klien yang harus dimanfaatkannya. Misalnya pelayanan di kantor imigrasi, pelayanan penjara dan pelayanan perizinan.
- (b). pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat sekunder. Segala bentuk penyediaan barang atau jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang didalamnya pengguna atau klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan, misalnya program asuransi tenaga kerja, program pendidikan dan pelayanan yang diberikan oleh BUMN.

Perbedaan di antara ketiga bentuk pelayanan publik tersebut dapat dilihat dalam table di bawah ini.

Tabel 2.1
Karakteristik penyelenggaraan pelayanan publik

karakteristik	Penyelenggara pelayanan publik		
	Privat	publik	
		Sekunder	Primer
Adaptabilitas	Sangat tinggi	Rendah	Sangat rendah
Posisi tawar klien	Sangat tinggi	Rendah	Sangat rendah
Bentuk/tipe pasar	Kompetisi	Oligopoli	Monopoli
Locus kontrol	Klien	Provider	Pemerintah
Sifat pelayanan	Dikendalikan oleh klien	Dikendalikan oleh provider	Dikendalikan oleh pemerintah

Mencermati tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa perbedaan pokok antara pelayanan publik yang diselenggarakan oleh swasta dan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi publik dan yang bersifat primer adalah bahwa dalam pelayanan publik (*public service*) yang diselenggarakan oleh swasta posisi klien sangat kuat (*empowered*). Sebaliknya dalam pelayanan primer yang diselenggarakan oleh organisasi publik, posisi klien sangat lemah (*powerless*).

Sesuai dengan teori 'exit' dan 'voice' oleh Jones tahun 1994, bahwa kinerja pelayanan yang diselenggarakan oleh privat lebih baik dan model penyelenggaraan pelayanan dalam organisasi privat dapat diadopsi dalam organisasi publik, secara teoritis kinerja pelayanan publik (*public service*) dan administrasi pemerintah atau pelayanan

perizinan dapat ditingkatkan dengan cara memberdayakan (*empowering*) klien.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparat pemerintah dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat, kinerjanya belum seperti yang diharapkan. Hal demikian dapat dilihat dari banyaknya pengaduan atau keluhan dari masyarakat dan dunia usaha, seperti menyangkut prosedur dan mekanisme kerja pelayanan yang berbelit-belit, tidak transparan, kurang informatif, kurang akomodatif serta kurang konsisten sehingga tidak menjamin kepastian (hukum, waktu dan biaya) serta masih banyak dijumpai praktek pemungutan liar serta tindakan-tindakan yang berindikasi penyimpangan dan KKN.

Buruknya kinerja pelayanan publik (*public service*) dikarenakan belum dilaksanakannya transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*). Oleh karena itu, pelayanan publik (*public service*) harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel oleh setiap unit pelayanan instansi pemerintah karena kualitas kinerja birokrasi pelayanan publik (*public service*) memiliki implikasi yang luas dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.

Transparansi penyelenggaraan pelayanan publik merupakan pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/ pengendaliannya, serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi. Sedangkan yang dimaksud akuntabilitas pelayanan publik (*public service*) yaitu penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan, baik kepada publik maupun kepada atasan atau pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan¹⁰.

2. Birokrasi

Birokrasi merupakan lembaga yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi, karena birokrasi ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi. Birokrasi merupakan sarana dan alat dalam menjalankan kegiatan pemerintahan di era masyarakat yang semakin modern dan kompleks, namun masalah yang dihadapi masyarakat adalah bagaimana memperoleh dan melaksanakan pengawasan agar birokrasi dapat bekerja demi kepentingan rakyat banyak.

Menurut Max Weber birokrasi adalah suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hierarki, spesialisasi peranan, dan tingkat kompetensi yang tinggi

¹⁰ Ratminto dan Atik Septi Winarsih, 2009, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 209

ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran-peran tersebut.¹¹ Secara konsep menurut Blau, birokrasi adalah organisasi yang ditujukan untuk memaksimalkan efisiensi dalam administrasi.¹²

Birokrasi pemerintah sekarang adalah warisan dari masa pemerintahan sebelumnya. Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik (*public service*) yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang dilayani. Maka dari itu pada dasarnya dibutuhkan reformasi pelayanan publik (*public service*) dengan mengembalikan dan mendudukan “pelayan” dan yang”dilayani” pada pengertian yang sesungguhnya yang mana birokrasi haruslah memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

3. Reformasi birokrasi

Menurut Denhardt dan J.D Denhardt mengungkapkan bahwa terdapat tiga perspektif dalam administrasi publik dalam melakukan perubahan secara praktik dan studi administrasi publik yang diterapkan diberbagai Negara, seperti Selandia Baru, Australia, Inggris, dan Amerika Serikat. Guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional. Perspektif tersebut

¹¹ Victor A.Thompson, *Modern Organization*, (New York: Alfred A.Knoff,1961), hal.152

¹² Martin Albrow, *Birokrasi*, 1989, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, hal. 83

antara lain *old public administration* (OPA), *new public management* (NPM), dan *new public service* (NPS).¹³

Perspektif pertama (OPA) yang merupakan perspektif klasik berkembang sejak tulisan Woodrow Wilson tahun 1887 yang berjudul “*the study of administration*”. Ada dua gagasan utama dalam perspektif ini. Gagasan pertama yaitu menyangkut pemisahan politik dan administrasi. Administrasi publik tidak secara aktif dan ekstensif terlibat dalam pembentukan kebijakan karena tugas utamanya adalah implementasi kebijakan dan penyediaan layanan publik. Dalam menjalankan tugasnya, administrasi publik menampilkan netralitas dan profesionalitas. Administrasi publik diawasi oleh dan bertanggung jawab kepada pejabat politik yang dipilih. Gagasan kedua menyangkut nilai yang dikedepankan oleh perspektif ini, bahwa administrasi publik seharusnya berusaha sekeras mungkin untuk mencapai efisiensi dalam pelaksanaan tugasnya. Efisiensi ini dapat dicapai melalui struktur organisasi yang terpadu dan bersifat hierarkis.

Ciri-ciri paradigma *Old Public Management* (OPA) yaitu:

- a. Pelayanan publik (*public service*) berlandaskan pada moral yang baik.
- b. Hubungan paternalistik yang baik antara pihak yang memerintah dengan anak buahnya.
- c. Aparat yang memerintah memberi tauladan kepada pihak yang rakyat.

¹³ Denhardt, J.V. & Denhardt, 2003, *the new public service: serving, not steering*, M.E sharpe, New york, hal.41

- d. Menekankan kepada loyalitas bawahan yang mampu membantu penguasa.
- e. Pembatasan campur tangan pemerintah dalam urusan-urusan local dan pribadi.
- f. Mengutamakan prosedur birokrasi formal dalam manajemen dan pelayanan publik (*public service*).
- g. Dikotomi antara politik dan administrasi.
- h. Pentingnya efisiensi dalam organisasi publik.

Perspektif kedua adalah *new public management* (NPM), teori ini berusaha menggunakan pendekatan sektor swasta dan pendekatan bisnis dalam sektor publik. Perspektif ini menekankan penggunaan mekanisme dan terminologi pasar sehingga memandang hubungan antara badan-badan publik dengan pelanggannya sebagai layaknya transaksi yang terjadi antara penjual dan pembeli. Peran Manajer publik yaitu “mengarahkan bukannya menggayuh” yang bermakna beban pelayanan publik tidak dijalankan sendiri tetapi sebisa mungkin didorong untuk dijalankan oleh pihak lain melalui mekanisme pasar.

Ciri-ciri paradigm *New Public Management* (NPM) antara lain:

- a. Menggunakan sektor ‘private’ dan pendekatan bisnis dalam sektor publik (*ru government like a business*).
- b. Penerapan prinsip “*good governance*” (tata pemerintahan yang baik).
- c. Kegiatan-kegiatan yang tidak bisa dilakukan secara efisien dan efektif oleh pemerintah ditangani oleh sektor swasta.

- d. Dalam sistem manajemen dilakukan sistem pelayanan sipil, yaitu manajer diperkenankan menegosiasikan kontrak mereka dengan para pekerja.
- e. Fokus sistem anggaran pada kinerja dan hasil.
- f. Manajemen berorientasi pada hasil (*managing for result*).
- g. Menggagas konsep “*citizens charter*”
- h. Mengenalkan konsep *Reinventing Government*.
- i. Menciptakan sebuah pemerintah yang “*work better and costs less*”.

Perspektif ketiga *new public service* (NPS), teori ini mengedepankan posisi masyarakat sebagai warga negara dalam konteks governance. Perspektif ini membawa upaya demokratisasi administrasi publik. Pelayanan kepada masyarakat merupakan tugas utama bagi administrator publik sekaligus sebagai fasilitator bagi perumusan kepentingan publik dan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Perspektif ini juga mengakui bahkan menuntut adanya partisipasi masyarakat dalam berbagai jenjang pemerintahan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, partisipasi masyarakat merupakan unsur penting dalam perspektif *New Public Service*.

Ciri-ciri paradigm *New Public Service* (NPS) antara lain:

- a. Mempunyai prinsip “*Government shouldn’t be run like a business, it should be run like a democracy*”.
- b. Administrator publik lebih banyak mendengar daripada berkata (“*more listening than telling*”) dan lebih banyak melayani daripada mengarahkan (“*more serving than steering*”).

- c. Kerjasama melalui jaringan kerja (*networking*).
- d. Akuntabilitas dan transparansi mengiringi responsibilitas pemerintah dalam pelayanan publik.
- e. Keterlibatan masyarakat sebagai warga negara secara aktif dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan kebijakan publik.
- f. Pola pikir bahwa pelayanan kepada masyarakat adalah hal yang wajib bagi pemerintah.

Menurut Denhardt mengatakan bahwa ide pokok *New Public Service* (NPS) adalah:¹⁴

- a. *Serve Citizens, Not Customers* (melayani warga masyarakat, bukan pelanggan).
- b. *Seek the Public Interest* (mengutamakan kepentingan publik).
- c. *Value Citizenship over Intrepreneurship* (lebih menghargai warga Negara daripada kewirausahaan).
- d. *Think Strategically, Act Democratically* (berpikir strategis dan bertindak demokrasi).
- e. *Recognize that Accountability Is Not Simple* (menyadari bahwa akuntabilitas bukanlah suatu yang mudah)
- f. *Serve Rather than Steer* (melayani daripada mengendalikan).
- g. *Value People, Not Just Productivity* (menghargai orang, bukan produktivitas semata).

¹⁴ Denhardt, 2003, *the public service*, oxford university press, new york, hal.23

Di akhir era *New Public Management* (NPM), diiringi era *New Public Service* perkembangan paradigma Administrasi Negara ke Administrasi Publik mendorong penyesuaian keadaan Negara Indonesia. Untuk mendukung Administrasi Negara yang proaktif terhadap pertumbuhan sektor ekonomi terutama dalam bidang pelayanan publik (*public service*) yang merupakan domain Administrasi Negara, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 yang menyatakan bahwa asas pelayanan publik meliputi transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban.

Reformasi birokrasi merupakan perubahan (transformasi) yang terencana, yang berfokus pada perubahan kelembagaan yang berdampak pada perubahan ketatalaksanaan dan kultur birokrasi. Reformasi birokrasi di Indonesia dimaknai sebagai media untuk melakukan pendefinisian ulang peran pemerintah. Reformasi birokrasi difokuskan untuk menghasilkan profil kelembagaan (organisasi) yang efektif, ketatalaksanaan (*business process*) yang ringkas, dan sumber daya manusia yang professional. Dari sisi kelembagaan (organisasi), reformasi birokrasi diharapkan menghasilkan kelembagaan (struktur organisasi) yang ramping, tidak banyak jenjang hirarkis dan struktur organisasi lebih dominan diisi pemegang jabatan profesi atau fungsional daripada jabatan struktural.

Reformasi birokrasi bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi,

bersih dan bebas KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Reformasi Birokrasi harus dilakukan secara sungguh-sungguh, konsisten, melembaga, bertahap, dan berkelanjutan. Dengan demikian, diharapkan akan terbentuk birokrasi yang mampu mendukung dan mempercepat keberhasilan pembangunan di berbagai bidang.¹⁵

Pertanggungjawaban produk pelayanan publik tersebut telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Pemerintah Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 tentang petunjuk teknis transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik yaitu:

- a. *Persyaratan* teknis dan administratif harus jelas dan dapat dipertanggungjawabkan dari segi kualitas dan keabsahan produk pelayanan.
- b. *Prosedur* dan mekanisme kerja harus sederhana dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- c. *Produk* pelayanan diterima dengan benar, tepat, dan sah.

Sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 17/2007 tentang rencana pembangunan jangka panjang nasional tahun 2005-2055, bahwa pembangunan aparatur Negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur Negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan

¹⁵ Permen PAN dan RB, *Road Map Reformasi Birokrasi, 2010*, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Jakarta, hal.27

yang baik, di pusat dan di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang lainnya.

Sedangkan dalam mencapai sasaran reformasi birokrasi, Kementerian Agama melakukan penataan organisasi atau kelembagaan demi terwujudnya organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran, terciptanya birokrasi yang memiliki budaya kerja dengan integritas dan kinerja yang tinggi, terwujudnya sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur, dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good government*, tersusunnya regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih, dan kondusif, serta terbangunnya SDM yang kompeten, professional dan produktif. Standart pelayanan merupakan alternatif dan solusi bagi upaya peningkatan kualitas pelayanan publik (*public service*), sekaligus sebagai dasar pengembangan profesionalitas dan kompetensi yang harus dimiliki aparatur dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik.¹⁶

Standart pelayanan adalah suatu tolok ukur yang dipergunakan untuk acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari pihak penyedia pelayanan kepada masyarakat untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan juga dapat mengetahui dengan jelas hak apa yang dapat mereka peroleh dan kewajiban apa yang harus mereka lakukan untuk mendapatkan suatu jasa pelayanan. Kejelasan pemahaman petugas dalam penyediaan pelayanan akan memperjelas peranan

¹⁶ Departemen Agama, 2008, *Reformasi Birokrasi dalam perspektif pengawasan*, Prosiding seminar nasional pengawasan, Jakarta, hal.109

masing-masing pihak dalam penyediaan pelayanan. Melalui standart pelayanan ini dapat diketahui pula bagaimana hubungan kerja yang harus dibangun antara satu instansi pemerintahan atau pegawai negeri yang satu dengan yang lain. Keraguan terhadap keputusan-keputusan yang harus diambil dengan sendirinya akan hilang sepanjang masih dalam aturan yang termuat dalam standart pelayanan.

Di samping itu, dalam standart pelayanan juga akan menjelaskan teknologi atau perangkat apa yang dipergunakan dalam penyediaan pelayanan, hal ini dapat mengatasi persoalan sarana dan prasarana kerja yang merupakan salah satu persoalan yang harus dihadapi dalam penyediaan layanan. Sebagaimana diketahui fasilitas kerja yang minim, sering menjadi alasan pegawai untuk memperlambat proses kerjanya. Adanya standarisasi dalam sarana dan prasarana kerja sekaligus juga mempermudah dalam pengadaan fasilitas kerja yang memang benar-benar dibutuhkan.

Kejelasan dalam proses dan prosedur pelayanan akan mempermudah organisasi dalam mengevaluasi kinerja, baik kinerja individu maupun kinerja organisasi secara keseluruhan. Melalui standart pelayanan akan mudah diketahui bagian-bagian mana yang masih harus dilakukan perbaikan. Dikarenakan standart pelayanan juga dapat menjadi alat ukur masyarakat dalam hal transparansi dan akuntabilitas maka masyarakat juga akan dapat mengetahui apabila mereka harus menghadapi prosedur yang salah. Peluang pegawai maupun masyarakat untuk berbuat tidak professional juga akan terhalangi.

4. Reformasi birokrasi dalam Perspektif Islam

Tidak dapat dipungkiri bahwa sebuah organisasi pasti akan selalu menghadapi sebuah perubahan. Perubahan merupakan suatu keharusan dan keniscayaan yang aplikasinya tetap harus bertahap. Pertama, perubahan yang baik adalah perubahan dari diri kita sendiri. Sebagaimana disebutkan dalam Al-qur'an surat Ar-Ra'd: 11

إِنَّ اللَّهَ لَا يَغَيِّرُ مَا بِنُومٍ حَتَّىٰ يُعَيِّرُوا مَا بِأَنفُسِهِمْ.....

*Artinya : “sesungguhnya Allah tidak akan mengubah nasib suatu kaum sehingga mereka mengubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri...”*¹⁷

Dalam sebuah organisasi atau lembaga ketika menghadapi perubahan, maka anggota juga perlu mengikuti perubahan yang ada. Tidak mungkin reformasi akan berjalan bila individu-individu yang menjadi motor utama memiliki kepribadian yang buruk. Perbaikan diri harus diawali oleh upaya peningkatan akidah dan keimanan karena kedua hal itu merupakan fondasi utama kehidupan. Oleh karena itu, para karyawan atau pegawai harus dirangsang dan diberikan motivasi untuk terus meningkatkan diri sehingga siap mengalami berbagai macam perubahan.

¹⁷ Al-qur'an, Ar-Ra'd: 11

Perubahan yang baik adalah perubahan yang berawal dari kesadaran dan tanpa paksaan. Firman Allah SWT dalam surah Ibrahim: 24-26

أَلَمْ تَرَ كَيْفَ ضَرَبَ اللَّهُ مَثَلًا كَلِمَةً طَيِّبَةً كَشَجَرَةٍ طَيِّبَةٍ أَصْلُهَا ثَابِتٌ وَفَرْعُهَا فِي السَّمَاءِ ﴿٢٤﴾
 تُؤْتِي أُكْلَهَا كُلَّ حِينٍ بِإِذْنِ رَبِّهَا ۗ وَيَضْرِبُ اللَّهُ الْأَمْثَالَ لِلنَّاسِ لَعَلَّهُمْ يَتَذَكَّرُونَ ﴿٢٥﴾
 وَمِثْلُ كَلِمَةٍ خَبِيثَةٍ كَشَجَرَةٍ خَبِيثَةٍ اجْتُثَّتْ مِنْ فَوْقِ الْأَرْضِ مَا لَهَا مِنْ قَرَارٍ ﴿٢٦﴾

*Artinya: “tidaklah kamu perhatikan bagaimana Allah telah membuat perumpamaan kalimat yang baik seperti pohon yang baik, akarnya teguh dan cabangnya (menjulang) ke langit, pohon itu memberikan buahnya pada setiap muslim dengan seizing Tuhannya. Allah membuat perumpamaan-perumpamaan itu untuk manusia supaya mereka selalu ingat. Dan perumpamaan kalimat yang buruk seperti pohon yang buruk, yang telah dicabut dengan akar-akarnya dari permukaan bumi, tidak dapat tetap (tegak) sedikitpun”.*¹⁸

Kedua, setelah perubahan dilakukan pada diri sendiri maka selanjutnya adalah perubahan institusi. Ketika sebuah organisasi atau lembaga memiliki anggota atau pegawai yang siap menghadapi perubahan, maka akan mudah bagi pihak manajemen untuk mengganti arah perusahaan. Sebagai contoh tauladhan yang dilakukan oleh Rasulullah SAW ketika mendirikan sebuah masjid. Ketika beliau akan mendirikan sebuah masjid, hal pertama yang dilakukan adalah membangun orangnya terlebih dahulu kemudian barulah membangun sebuah masjid.

¹⁸ Al-qur'an, Ibrahim 24-26

Seperti halnya ketika Kementerian Agama melakukan sebuah pembaharuan yang mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan melalui reformasi birokrasi, maka untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih hal pertama yang harus dilakukan adalah membersihkan diri (departemen) dari segala praktik korupsi, rekrutmen dan penempatan pegawai serta pejabat yang professional dan tepat.

Bukankah pekerja yang baik dan ideal seperti disebutkan dalam Al-Qur'an lewat mulut puteri Nabi Syu'aib adalah Al-qaawiy Al-Amin. Allah SWT berfirman:

قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ.....

*Artinya: “salah seorang dari kedua wanita itu berkata: “ya bapakku ambillah ia sebagai orang yang bekerja (pada kita), karena sesungguhnya orang yang paling baik yang kamu ambil untuk bekerja (pada kita) ialah orang yang kuat lagi dapat dipercaya”.*¹⁹

Al-Qawiy (orang yang kuat) dalam konteks sekarang adalah orang yang professional (memiliki kompetensi untuk menjalankan tugas yang dipikulkan ke pundaknya). Sedangkan Al-Amin adalah orang yang jujur, dipercaya atau amanah.

¹⁹ Al-qur'an, *Al-Qashash* 28: 26