

BAB II

GAMBARAN UMUM

Direktorat Jenderal Imigrasi adalah Direktorat Jenderal yang bertugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan serta standarisasi teknis di bidangnya. Salah satu dari kebijakan yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi adalah Visa on Arrival. Prosedur pemberian dari visa ini diatur dalam Keputusan Menteri Kehakiman dan Petunjuk Pelaksanaan Direktur Jenderal Imigrasi tentang Visa Kunjungan Saat Kedatangan / Visa on Arrival (VoA). Kemudahan di bidang Keimigrasian ini diberikan dengan harapan dapat mendorong peningkatan jumlah wisatawan mancanegara. Oleh karena itu dibahas pula tentang gambaran wisatawan secara umum.

2.1. Keimigrasian

Keimigrasian adalah hal ihwal lalu - lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Negara Republik Indonesia⁵.

Visi Direktorat Jenderal Imigrasi adalah menjadikan insan Imigrasi yang profesional, berwibawa dan berwawasan global sedangkan misinya adalah:

1. Melaksanakan pelayanan yang cepat
2. Memberikan kemudahan yang berkualitas dalam pelayanan terhadap masyarakat.
3. Melaksanakan pengawasan dan pemantauan orang asing dalam kerangka mengamankan serta menunjang pembangunan nasional.

Direktorat Jenderal Imigrasi mempunyai tugas pokok yaitu merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang Imigrasi. Dalam menyelenggarakan tugas Direktorat Jenderal Imigrasi mempunyai fungsi:

1. Penyiapan rumusan kebijakan Departemen di bidang Keimigrasian;
2. Pelaksanaan kebijakan di bidang Keimigrasian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan yang berlaku;

⁵ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian*

3. Perumusan standar, norma, pedoman, kriteria dan prosedur di bidang Keimigrasian;
4. Pemberian bimbingan teknis dan evaluasi;
5. Pelaksanaan urusan administrasi Direktorat Jenderal;
6. Perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pengamanan teknis operasional di bidang Keimigrasian;
7. Pengawasan teknis atas pelaksanaan tugas di bidang Keimigrasian;
8. Pembinaan dan pengelolaan sumber daya manusia, keuangan, perlengkapan, sistem dan metode di bidang Keimigrasian;
9. Pelayanan teknis dibidang Keimigrasian.

Tepatlah apabila dikatakan bahwa Imigrasi sebagai etalase bangsa yang berdiri di garis terdepan (*front line*) dengan semboyan “*Bhumi Pura Wira Wibawa*” yang berarti “*Perwira Penjaga Pintu Gerbang yang Berwibawa*” seperti yang tertuang dalam Profil Imigrasi Indonesia (2004; 2). Sementara itu Menteri Hukum dan HAM R.I. Hamid Awaludin memberikan pemahaman tentang Imigrasi sebagai “*pelataran depan Indonesia yang pertama kali dijejaki warga negara asing. Senyum Indonesia yang pertama menyambut orang-orang yang hendak memasuki wilayah kedaulatan Indonesia adalah senyum para petugas Imigrasi, segala coreng moreng citra dan wajah bangsa ini sedikit banyak ditentukan oleh coreng moreng wajah Imigrasi, etalase bangsa kita*”. (Lintas Sejarah Imigrasi Indonesia; 4).

Menurut Santoso, M. Iman (2004; 17) bahwa “*Keimigrasian bersifat universal, yaitu melaksanakan pengaturan lalu-lintas orang masuk atau keluar wilayah suatu negara sesuai dengan kebijakan negara yang telah ditetapkan/digariskan oleh pemerintahnya dan peraturan perundangannya*”. Peran Keimigrasian adalah sebuah rangkaian yang komprehensif yang dapat diterjemahkan ke dalam konsep Tri Fungsi Imigrasi, yaitu:

1. Fungsi Pelayanan Masyarakat adalah fungsi penyelenggaraan pemerintahan atau administrasi negara yang mencerminkan aspek pelayanan. Dari aspek ini, imigrasi dituntut untuk memberikan pelayanan prima di bidang keimigrasian, baik kepada WNI maupun WNA.

2. Fungsi Penegakan Hukum adalah dalam pelaksanaan tugas keimigrasian, keseluruhan aturan hukum keimigrasian itu harus ditegakkan kepada setiap orang yang berada di dalam wilayah negara R.I. baik itu WNI atau WNA.
3. Fungsi Keamanan adalah Imigrasi berfungsi sebagai penjaga pintu gerbang negara. Dikatakan demikian karena imigrasi merupakan institusi pertama dan terakhir yang menyaring kedatangan dan keberangkatan orang dari dan ke Indonesia.

2.2. Visa

Kemudian di dalam rangka menyeleksi warganegara asing yang ingin masuk dan melakukan perjalanan ke negara lain, dibutuhkan visa. Istilah visa berasal dari kata latin *visum* dan jamaknya Visa yang artinya keterangan, persetujuan, atau laporan yang telah diperiksa. Dalam perkembangan bahasa terutama bahasa Inggris, istilah Visa menjadi kata *mufrad (singular)* dan jamaknya menjadi *visas (plural)*. Istilah visa sebagai istilah teknis digunakan di bidang Keimigrasian dan juga di bidang kedokteran, seperti dalam laporan tentang kondisi seseorang di bidang medis dengan laporan yang berbunyi *visum et repertum* yang dimaksud sebagai keterangan dan laporan medis tentang keadaan seseorang ditinjau dari segi medis baik orang yang bersangkutan masih hidup atau telah meninggal. (Arif : 1997; 64).

Sedangkan dalam istilah Keimigrasian, visa dipergunakan sebagai istilah teknis yang artinya adalah adalah izin tertulis yang diberikan oleh pejabat yang berwenang pada Perwakilan Republik Indonesia atau di tempat lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah Republik Indonesia yang memuat persetujuan bagi Warganegara asing untuk masuk dan melakukan perjalanan ke wilayah Indonesia⁶. Dalam pernyataan sedunia tentang Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan bergerak dan berdiam di dalam

⁶ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Keimigrasian*, UU No. 9, LN. No. 33 tahun 1992, TLN. No. 3474

lingkungan batas-batas tiap negara dan setiap orang berhak meninggalkan suatu negeri, termasuk negerinya sendiri dan berhak kembali ke negerinya sendiri⁷.

Namun, visa hanyalah merupakan salah satu syarat untuk memasuki suatu negara yang memberikan visa, karena untuk memasuki suatu negara masih harus ditentukan oleh Pejabat Imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) sebagaimana telah ditetapkan oleh UU.

Visa hanya dapat diberikan kepada warganegara asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa, negara Republik Indonesia serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban serta tidak bermusuhan baik terhadap rakyat maupun Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang - Undang Dasar 1945. Ketentuan ini dilakukan berdasarkan prinsip *selective policy* sebagaimana tertuang dalam pasal 6 ayat (1) dan (2) Undang - Undang Nomor 9 tahun 1992 Tentang Keimigrasian yang dianut oleh pemerintah. Dalam prakteknya Visa Indonesia dikeluarkan dalam beberapa jenis sebagai berikut :

1. Visa Diplomatik diberikan kepada warganegara asing yang tugasnya bersifat diplomatik;
2. Visa Dinas diberikan kepada warganegara asing yang melaksanakan tugas resmi dari pemerintah asing yang bersangkutan atau diatur oleh organisasi internasional yang tidak bersifat diplomatik;
3. Visa Singgah yang dipergunakan untuk keperluan meliputi semua yang berkaitan dengan kegiatan untuk singgah guna meneruskan perjalanannya ke negara lain, bergabung dengan alat angkut yang berada di wilayah Indonesia dan karena keadaan darurat yang menyangkut alat angkut, cuaca dan sebab-sebab lain yang menyebabkan tertundanya perjalanan dan diberikan paling lama 14 (empat belas) hari;
4. Visa Kunjungan dipergunakan untuk keperluan tidak bekerja yang kegiatannya meliputi semua aspek yang berkaitan dengan pemerintahan, kepariwisataan, sosial budaya, dan kegiatan usaha, diberikan paling lama 60 (enam puluh) hari:

⁷ Masyur Efendi, "*Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia dan Proses Dinamika Penyusunan Hukum Hak Asasi Manusia*", Bogor: Ghalia Indonesia, 2005, hlm. 233

5. Visa Kunjungan Beberapa Kali Perjalanan dipergunakan untuk keperluan tidak bekerja meliputi semua aspek yang berkaitan dengan pemerintahan, kepariwisataan, sosial budaya dan kegiatan usaha, yang memerlukan beberapa kali kunjungan ke Indonesia dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun, dengan jangka waktu setiap kali kunjungan tidak lebih dari 60 (enam puluh) hari;
6. Visa Tinggal Terbatas dapat dipergunakan untuk keperluan bekerja dan keperluan lain yang bersifat tidak bekerja. Yang bermaksud untuk bekerja sebagai :
 - a. Tenaga Kerja Ahli anggota WTO untuk jangka waktu 2 (dua) tahun / kerjasama perorangan dengan Pemerintah Republik Indonesia;
 - b. Melaksanakan tugas sebagai rohaniawan;
 - c. Mengikuti pendidikan atau latihan atau melakukan penelitian ilmiah;
 - d. Penyatuan keluarga;
 - e. Repatriasi.
7. Bebas Visa Kunjungan Singkat yang berdasarkan Keputusan Presiden diberikan kepada warganegara asing warga negara tertentu untuk memasuki wilayah Indonesia tanpa harus memiliki visa lebih dahulu, dalam rangka berkunjung seperti dengan pemegang visa kunjungan. Warga negara dari negara - negara tertentu yang diberikan fasilitas Bebas Visa Kunjungan Singkat adalah 11 (sebelas) negara dan masa berlaku izin tinggal selama 30 (tiga puluh) hari. Yang diberikan dengan memperhatikan kepentingan negara dimana hanya diberikan kepada negara yang benar-benar dapat menguntungkan dan memberikan manfaat bagi pembangunan Indonesia. Sesuai dengan asas manfaat dan *resiprokal* antara kedua negara dimana kebijakan antara keduanya saling menguntungkan.

Visa sebagaimana dimaksud dapat berbentuk cap dinas, lembaran yang dilekatkan atau dilampirkan pada paspor, kartu biasa atau kartu elektronik. Permintaan Visa diajukan kepada Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar

negeri atau kepada pejabat di tempat lain yang ditetapkan oleh Pemerintah Republik Indonesia. Visa yang telah diberikan harus dipergunakan dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak tanggal Visa tersebut dikeluarkan⁸. Permintaan Visa dilakukan dengan mengisi formulir permintaan visa yang telah ditentukan dengan melampirkan :

1. Paspor atau Surat Perjalanan lain yang masih berlaku;
2. Tiket untuk keberangkatan dan tiket untuk kembali, atau tiket untuk melanjutkan perjalanan ke negara tujuan, sesuai dengan jenis Visa yang diminta;
3. Pasfoto; dan
4. Bila dianggap perlu, keterangan jaminan tersedianya biaya hidup selama berada di wilayah Indonesia.

Pejabat Pemberi Visa menolak permintaan visa apabila pemohon visa yang bersangkutan:

1. Tidak memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum diatas;
2. Termasuk dalam Daftar Penangkalan;
3. Menderita gangguan jiwa atau penyakit menular yang membahayakan kesehatan umum;
4. Tidak mempunyai Izin Masuk Kembali ke negara yang memberikan Surat Perjalanan, dan atau;
5. Belum melunasi biaya permintaan visa yang ditentukan.

Apabila permohonan visa disetujui, maka Pejabat Pemberi Visa memberikan visa dengan mencantumkan secara jelas :

1. Nomor Visa;
2. Nama pemegang Visa;
3. Nomor dan tanggal persetujuan Direktur Jenderal Imigrasi bagi Visa yang memerlukan persetujuan Direktur Jenderal Imigrasi;
4. Lamanya diizinkan tinggal di Indonesia;
5. Maksud dan tujuan pemohon ke Indonesia dalam bentuk indeks atau klasifikasi;

⁸ Indonesia, *PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA* Nomor: 32 TAHUN 1994 (32/1994) TENTANG VISA, IZIN MASUK, DAN IZIN KEIMIGRASIAN

6. Tempat dan tanggal pemberian visa; dan
7. Besarnya biaya permintaan visa yang telah dibayar.

2.3. Visa on Arrival (VoA)

Yaitu visa yang dapat diminta di Pelabuhan Udara atau Pelabuhan Laut yang telah ditetapkan sebagai Tempat Pemeriksaan Imigrasi sesaat setelah mereka tiba di wilayah Indonesia. Adapun pertimbangan dikeluarkannya *Visa on Arrival* ini adalah berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Nomor M-04.IZ.01.10 Tahun 2003 Tentang Visa Kunjungan Saat Kedatangan tanggal 31 Desember 2003 dan Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor M-04.IZ.01.10 Tahun 2004 tentang Visa Kunjungan Saat Kedatangan / Visa On Arrival. Kemudian berdasarkan kedua peraturan tersebut, Direktorat Jenderal Imigrasi menetapkan akan memberlakukan Visa Kunjungan Saat Kedatangan terhitung mulai tanggal 01 Pebruari 2004 sesuai dengan Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi Nomor F-UM.02.02-0119 tertanggal 16 Januari 2004.

VoA dapat diberikan kepada warganegara asing warga negara tertentu yang bermaksud mengadakan kunjungan ke Indonesia dalam rangka wisata, kunjungan sosial budaya, kunjungan usaha, atau tugas pemerintahan. Visa ini diberikan kepada 63 (enam puluh tiga) negara tertentu yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M-02.IZ.01.10 tahun 2007 tentang Perubahan Kedelapan atas Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Nomor M-04.IZ.01.10 Tahun 2003 diantaranya untuk warga negara :

- | | |
|--------------------|---------------|
| 38 Afrika Selatan | |
| 39 Aljazair | |
| 40 Amerika Serikat | |
| 41 Argentina | 36. Luxemburg |
| 42 Australia | 37. Lithuania |
| 43 Austria | 38. Maladewa |
| 44 Bahrain | 39. Malta |
| 45 Belgia | 40. Meksiko |
| | 41. Mesir |
| | 42. Monaco |
| | 43. Norwegia |
| | 44. Oman |
| | 45. Panama |

46	Belanda
47	Brasilia
48	Bulgaria
49	Cheko
50	Cyprus
51	Denmark
52	Emirat Arab
53	Estonia
54	Fiji
55	Finlandia
56	Hongaria
57	India
58	Inggris
59	Iran
60	Irlandia
61	Islandia
62	Italia
63	Jepang
64	Jerman
65	Kamboja
66	Kanada
67	Korea Selatan
68	Kuwait
69	Laos
70	Latvia
71	Libya
72	Liechtenstein



Visa on Arrival diberlakukan kepada warganegara asing untuk tinggal di Indonesia selama maksimal 30 hari untuk kunjungan turis, tujuan sosial dan budaya, tujuan bisnis serta tugas negara. Visa ini diberlakukan atas pertimbangan prinsip pemakaian, untuk keuntungan kedua belak pihak dan atas persyaratan bahwa pemakaian visa tersebut tidak menyebabkan gangguan keamanan. Visa ini

berlaku dengan ketentuan bahwa visa tidak dapat diperpanjang atau dirubah dengan jenis visa yang lain. Dalam kasus - kasus tertentu seperti bencana alam, kecelakaan atau sakit bebas visa untuk jangka pendek hanya dapat diperpanjang setelah memperoleh ijin dari Direktur Jenderal Imigrasi.

Warga dari negara yang diberi fasilitas VoA tidak diseleksi melalui permohonan aplikasi visa di luar negeri. Bagi mereka cukup membawa persyaratan untuk permohonan VoA sebagai berikut :

1. Kartu kedatangan / keberangkatan yang telah diisi;
2. Paspor kebangsaan yang sah dan masih berlaku minimal 6 (enam) bulan pada saat tiba di Indonesia;
3. Bukti pembayaran biaya visa sesuai dengan ketentuan yang berlaku; dan
4. Tidak termasuk dalam Daftar Penangkalan.

Pemberian VoA dilaksanakan setelah diadakan penelitian kebenaran permohonan, kelengkapan persyaratan dan maksud kedatangannya ke Indonesia. Apabila nama yang bersangkutan tidak tercantum dalam daftar pencegahan dan penangkalan (cekal) maka kepadanya dapat diberikan izin tinggal selama maksimal 30 (tiga puluh) hari. Dan para subyek VoA dikenakan biaya visa sebesar US \$10 (sepuluh) dollar Amerika untuk tinggal selama 7 (tujuh) hari dan US \$25 (dua puluh lima) dollar Amerika untuk tinggal di Indonesia selama 30 (tiga puluh) hari. Adapun bandar udara sebagai pintu masuk pelayanan Visa on Arrival adalah sebagai berikut :

1. Adi Juanda (Surabaya)
2. Adisutjipto (Yogyakarta)
3. Adi Sumarno (Solo)
4. El Tari (Kupang)
5. Halim Perdanakusuma (Jakarta)
6. Hassanudin (Makassar)
7. Ngurah Rai (Denpasar)
8. Polonia (Medan)
9. Sam Ratulangi (Manado)
10. Selaparang (Mataram)

11. Sepinggán (Balikpapan)
12. Soekarno-Hatta (Jakarta)
13. Sultan Syarif Kasim II (Pekanbaru)
14. Tabing (Padang)
15. Hang Nadim (Batam)
16. Husein Sastranegara (Bandung)
17. Ahmad Yani (Semarang)

Adapun pelabuhan laut sebagai pintu masuk pelayanan VoA adalah sebagai berikut:

1. Bandar Bintan, Selani Lagoi and Bandar Sri Udana Lobam (Tanjung Uban, Riau)
2. Batu Ampar, Marina Teluk Senimba, Nongsa, Sekupang and Batam Centre (Batam, Riau)
3. Belawan (Sumatera Utara)
4. Sibolga (Sumatera Utara)
5. Bena and Padang Bai (Bali)
6. Bitung (Sulawesi Utara)
7. Jayapura (Papua)
8. Maumere (Maumere, Nusa Tenggara Timur)
9. Tenau (Kupang, Nusa Tenggara Timur)
10. Pare-Pare (Pare-Pare, Sulawesi Selatan)
11. Soekarno-Hatta (Makassar, Sulawesi Selatan)
12. Tanjung Pinang (Tanjung Pinang, Riau)
13. Tanjung Balai Karimun (Riau)
14. Tanjung Mas (Semarang, Jawa Tengah)
15. Tanjung Priok (Jakarta)
16. Teluk Bayur (Padang, Sumatera Barat)
17. Yos Sudarso (Dumai, Riau)

Dalam rangka peningkatan kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia, bila merujuk pada ketentuan Keimigrasian yang berlaku di Indonesia⁹ mengingat Keimigrasian terkait secara langsung dengan keluar masuknya orang

⁹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Keimigrasian*, UU No. 9, LN. No. 33 tahun 1992, TLN. No. 3474.

dari atau ke Indonesia maka peran Imigrasi jelas terkait dengan pembangunan pariwisata Indonesia. Dalam konteks perjalanan antar negara dengan motifasi mencari hiburan tersebut, Imigrasi kemudian berperan untuk memberikan kelancaran pada arus migrasi untuk berkunjung ke Indonesia. Lambatnya pelayanan Imigrasi di bidang ini akan berpengaruh pada minat wisatawan mancanegara melakukan kunjungan dan semua ini berkaitan dengan peraturan-peraturan, sumber daya manusia dan perangkat yang digunakan oleh Imigrasi.

Tujuan Pemerintah menerbitkan kebijakan di bidang Keimigrasian dalam rangka memberikan kemudahan dalam prosedur dan persyaratan wisatawan asing yang ingin masuk ke Indonesia yaitu kemudahan memperoleh visa saat memasuki wilayah Indonesia. Operasionalnya adalah bahwa warganegara asing yang merupakan subyek Visa on Arrival tidak perlu lagi mengajukan Visa pada Kedutaan Besar Republik Indonesia yang ada di negaranya, cukup mengajukan visa pada saat turun dari pesawat udara/kapal laut dengan cara menunjukkan paspor kebangsaan yang sah dan masih berlaku kemudian membayar bea visa sesuai aturan yang telah ditetapkan disesuaikan dengan lamanya penumpang tersebut akan berada di wilayah Indonesia.

2.4. Pariwisata dan Wisatawan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian pariwisata adalah yang berhubungan dengan perjalanan untuk rekreasi; pelancongan; turisme. Batasan pariwisata bisa ditinjau dari berbagai sudut pandang karena itu batasan tentang pariwisata belum ada keseragaman tergantung dari sudut pandangnya. Salah satunya adalah yang dikemukakan oleh E. Guyer Freuler dalam Yoeti (1996: 115), yang menyatakan, "*Pariwisata dalam artian modern adalah merupakan fenomena dari jaman sekarang yang didasarkan atas kebutuhan akan kesehatan dan pergantian hawa, penilaian yang sadar dan menumbuhkan (cinta) terhadap keindahan alam dan pada khususnya disebabkan oleh bertambahnya pergaulan berbagai bangsa dan kelas masyarakat manusia sebagai hasil daripada perkembangan perniagaan, industri, perdagangan serta penyempurnaan daripada alat-alat pengangkutan*".

Pengertian lainnya tentang pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu yang diselenggarakan dari suatu tempat ke tempat lain, dengan maksud bukan untuk berusaha (business) atau untuk mencari nafkah di tempat yang dikunjungi, tetapi semata-mata untuk menikmati perjalanan tersebut guna pertamasyaan dan rekreasi atau untuk memenuhi keinginan yang beraneka ragam. Yoeti (1996: 118).

Berdasarkan pengertian di atas, dapat dikatakan bahwa pariwisata merupakan suatu kegiatan perjalanan yang dilakukan dari satu tempat ke tempat lain untuk sementara waktu dengan tujuan rekreasi dan bukan untuk mencari nafkah. Jadi, tujuan utama perjalanan itu adalah berhubungan dengan pertamasyaan. Di samping itu, dari pengertian itu juga diketahui bahwa orang yang melakukan perjalanan akan memerlukan berbagai barang dan jasa sejak mereka pergi dari tempat asalnya sampai di tempat tujuan dan kembali lagi ke tempat asalnya.

Sementara Dr. James J. Spillane dalam bukunya *Pariwisata Indonesia, Sejarah dan Prospeknya* berpendapat bahwa "*wisatawan adalah orang yang bepergian dari tempat tinggalnya untuk berkunjung ke tempat lain dengan menikmati perjalanan dari kunjungannya itu*". Sedangkan berdasarkan pengertian dari *World Tourism Organization (WTO)* definisi tamu mancanegara adalah setiap orang yang mengunjungi suatu negara di luar tempat tinggalnya, didorong oleh satu atau beberapa keperluan tanpa bermaksud untuk memperoleh penghasilan di tempat yang dikunjungi. Definisi ini mencakup dua kategori tamu mancanegara, yaitu :

- 1 Wisatawan / *Tourist* adalah setiap pengunjung seperti definisi di atas yang tinggal paling sedikit 24 jam, akan tetapi tidak lebih dari 6 bulan di tempat yang dikunjungi, dengan maksud kunjungan antara lain untuk berlibur, pekerjaan/bisnis, kesehatan, pendidikan, misi/pertemuan/kongres, mengunjungi teman/keluarga, keagamaan dan olahraga.
- 2 Pelancong / *Excursionist* adalah setiap pengunjung seperti definisi di atas yang tinggal kurang dari 24 jam di tempat yang dikunjungi termasuk *cruise passenger*. *Cruise passenger* adalah setiap

pengunjung yang tiba di suatu negara dengan kapal atau kereta api, di mana mereka tidak menginap di akomodasi yang tersedia di negara tersebut.



BAB III

KERANGKA TEORI

Manajemen sebagai seni berfungsi untuk mencapai tujuan yang nyata mendatangkan hasil atau manfaat, sedangkan manajemen sebagai ilmu berfungsi menerangkan fenomena – fenomena atau keadaan – keadaan sehingga dapat memberikan penjelasan – penjelasan. Direktorat Jenderal Imigrasi dalam melaksanakan pemberian Visa on Arrival tentunya melalui langkah – langkah yang akan diteliti dengan operasionalisasi fungsi manajemen. Kemudian Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai sebuah organisasi pemerintah takaran keluarannya ialah pelaksanaan pemberian dari kebijakan yang telah dikeluarkannya. Tinggal tergantung kualitas dan kuantitasnya, efektifitas dan efisiensinya. Masyarakat sebagai subyek dari pemberian akan menerimanya dalam berbagai persepsi dan kategori. Karenanya dalam mengkajinya dari rumusan pengertian secara umum, hingga hal – hal yang bersifat ideal, baik dalam konsep maupun dalam implementasinya.

3.1. Pengertian Manajemen

Ada macam-macam definisi tentang ilmu manajemen. George R. Terry (1977) dalam bukunya *“Principles of Management”* menyampaikan pendapatnya: *“Management is a distinct process consisting of planning, organizing, leading, and controlling, utilizing in each both science and art, and followed in order to accomplish predetermined objectives”*. *“Manajemen adalah suatu proses yang membeda - bedakan atas perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, pelaksanaan dan pengawasan, dengan memanfaatkan baik ilmu maupun seni, agar dapat menyelesaikan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”*¹⁰.

Manajemen merupakan ilmu dan seni. Manajemen sebagai seni berfungsi untuk mencapai tujuan yang nyata mendatangkan hasil atau manfaat, sedangkan manajemen sebagai ilmu berfungsi menerangkan fenomena – fenomena (gejala - gejala), kejadian – kejadian, keadaan – keadaan, jadi memberikan penjelasan - penjelasan¹¹. Memperlihatkan pengertian manajemen yang pertama serta kenyataan bahwa manajemen itu adalah ilmu sekaligus seni, maka manajemen itu

¹⁰ Yayat M. Herujito, *Dasar - Dasar Manajemen*, PT Grasindo, Jakarta, 2001, hal 4.

¹¹ M. Manullang, *Dasar - Dasar Manajemen*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hal 4.

dapat diberi definisi sebagai “*Manajemen adalah seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan, dan pengawasan sumber daya untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan*”¹².

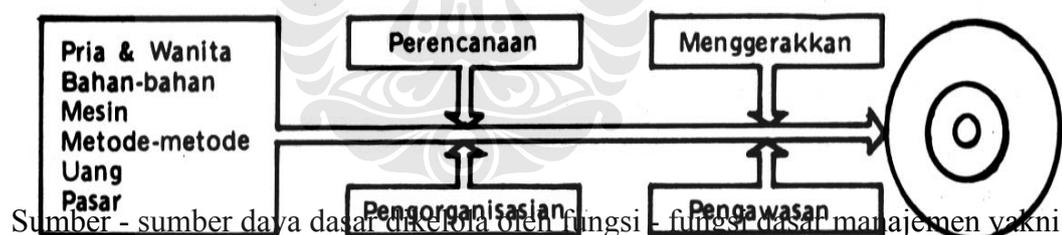
George R. Terry (1977) dalam bukunya “*Principles of Management*” menyatakan, unsur – unsur manajemen terdiri dari:

- Men and Women
- Materials
- Machines
- Methods
- Money
- Markets

Gambar 1-1 merupakan suatu gambaran grafis tentang definisi tersebut mengenai manajemen.

Gambar 1 – 1: Arti Daripada Manajemen

Sumber – Sumber Daya Fungsi – Fungsi Fundamental Sasaran yang ditetapkan
 Dasar : (Enam “M”) Proses Manajemen kan: Hasil – Hasil Akhir



Sumber - sumber daya dasar dikelola oleh fungsi - fungsi dasar manajemen yakni

Perencanaan — Pengorganisasian — Kepemimpinan — Pengawasan, agar supaya sasaran - sasaran yang ditetapkan dapat dicapai. Catatan: Fungsi - fungsi tersebut lebih mudah diingat berdasarkan singkatan **P.O.L.C.** yang berarti **Planning — Organizing — Leading — Controlling**.

Adalah berguna untuk mengingat bahwa manajemen merupakan sebuah aktivitas. Mereka yang melaksanakan aktivitas tersebut dinamakan Manajer atau Anggota Manajemen. Manajemen dapat kita nyatakan sebagai aktivitas manusia yang paling komprehensif, yang paling banyak menuntut, yang paling penting dan yang paling peka¹³.

¹² Oey Liang Lee, *Pengertian Manajemen*, Balai Pembinaan Administrasi UGM, Yogyakarta.

¹³ George R. Terry Ph.D. dialih bahasa oleh DR. Winardi, SE., *Asas – Asas Menejemen*, PT. Alumni, Bandung, 2006, hal 1-5.

3.1.1. Fungsi – Fungsi Manajemen

Sebagaimana dikatakan Louis A. Allen (1963) didalam bukunya “*The Professional of Management*”, “*Manajemen adalah suatu jenis pekerjaan khusus yang menghendaki usaha mental dan fisik yang diperlukan untuk memimpin, merencana, menyusun dan mengawasi*”¹⁴. Pekerjaan manajer itu mencakup empat fungsi yaitu:

1. Perencanaan (Planning)
2. Pengorganisasian (Organizing)
3. Kepemimpinan (Leading)
4. Pengawasan (Controlling)

3.1.2. Fungsi Perencanaan

1. Definisi Perencanaan

Perencanaan berarti menentukan sebelumnya apa yang harus dilakukan dan bagaimana cara melakukannya. Pendapat George R. Terry (1987) bahwa, “*Planning is the selecting and relating of fact and the making and using of assumption regarding the future in the visualization and formulation of proposed activities believed necessary to achieve desired results*”¹⁵. Bila kita lihat dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- Perencanaan harus berdasarkan fakta, data, dan keterangan konkret.
- Perencanaan adalah suatu pekerjaan mental yang memerlukan pemikiran, imajinasi dan kesanggupan melihat ke masa yang akan datang.
- Perencanaan mengenai masa yang akan datang dan menyangkut tindakan – tindakan apa yang dapat dilakukan terhadap hambatan yang mengganggu.

Perencanaan meliputi tindakan memilih dan menghubungkan fakta - fakta dan membuat serta menggunakan asumsi - asumsi mengenai masa yang akan datang dalam hal memvisualisasi serta merumuskan aktivitas - aktivitas yang diusulkan yang dianggap perlu untuk mencapai hasil - hasil yang diinginkan. Perencanaan

¹⁴ Yayat M. Herujito, *Dasar - Dasar Manajemen*, PT Grasindo, Jakarta, 2001, hal 17-18

¹⁵ Ibid, hal 85.

berarti menentukan sebelumnya apa yang harus dilakukan dan bagaimana cara melakukannya.

Perencanaan dapat dianggap sebagai suatu kumpulan keputusan - keputusan dalam hubungan mana perencanaan tersebut dianggap sebagai tindakan mempersiapkan tindakan - tindakan untuk masa yang akan datang dengan jalan membuat keputusan - keputusan sekarang. Tujuan perencanaan adalah menentukan tindakan apa yang harus dilaksanakan kini dan pada masa yang akan datang. Pandangan ke muka merupakan syarat utama dan bukanlah pandangan ke belakang.

2. Unsur – Unsur Perencanaan

Five W's (What, why, where, when, who) & How¹⁶.

- Tindakan apa yang harus dikerjakan?
- Apakah sebabnya tindakan itu harus dikerjakan?
- Dimanakah tindakan itu harus dilaksanakan?
- Kapankah tindakan itu harus dilaksanakan?
- Siapakah tindakan itu harus dilaksanakan?
- Bagaimanakah tindakan itu harus dilaksanakan?

3. Langkah – Langkah Perencanaan

Stoner James AF. (1988) merumuskan empat langkah dalam proses perencanaan sebagai berikut:

1. Menetapkan maksud dan tujuan (*establishing objectives*)
2. Menentukan situasi sekarang
3. Menentukan bantuan dan rintangan
4. Mengembangkan seperangkat tindakan¹⁷.

3.1.3. FUNGSI PENGORGANISASIAN

1. Arti Pengorganisasian

Pengorganisasian mempersatukan sumber - sumber daya pokok dengan cara yang teratur dan mengatur orang - orang dalam pola yang demikian rupa, hingga

¹⁶ M. Manullang, *Dasar - Dasar Manajemen*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hal 41.

¹⁷ Ibid, hal 89

mereka dapat melaksanakan aktivitas - aktivitas guna mencapai tujuan - tujuan yang ditetapkan.

Pengorganisasian mempersatukan orang - orang pada tugas yang saling berkaitan. Istilah pengorganisasian berasal dari perkataan *Organism* yang merupakan sebuah entitas dengan bagian - bagian yang terintegrasi sedemikian rupa hingga hubungan mereka satu sama lain dipengaruhi oleh hubungan mereka terhadap keseluruhan.

Apabila suatu kelompok yang terdiri dari dua orang atau lebih bekerja sama ke arah suatu tujuan bersama, maka hubungan antara mereka dapat menimbulkan problem - problem seperti misalnya siapa yang mengambil keputusan dalam bidang mana, siapa melaksanakan pekerjaan macam apa, tindakan apa perlu dilakukan apabila terdapat kondisi - kondisi tertentu.

Demikian definisi tentang pengorganisasian adalah "*Pengorganisasian adalah tindakan mengusahakan hubungan - hubungan kelakuan yang efektif antara orang - orang, hingga mereka dapat bekerja sama secara efisien dan demikian memperoleh kepuasan pribadi dalam hal melaksanakan tugas - tugas tertentu dalam kondisi lingkungan tertentu guna mencapai tujuan atau sasaran tertentu*"¹⁸.

2. Prinsip – Prinsip Pengorganisasian

1. Perumusan tujuan organisasi dengan jelas;
2. Pembagian pekerjaan;
3. Kontinuitas dan fleksibilitas;
4. Delegasi wewenang dan tanggungjawab harus jelas dan seimbang;
5. Kesatuan arah (*unity of direction*);
6. Kesatuan komando (*unity of command*);
7. Rentangan kekuasaan (*span of control*);
8. Tingkat – tingkat pekerjaan (*employment hierarchies*);
9. Prinsip Koordinasi¹⁹.

3. Kegiatan dalam Fungsi Pengorganisasian

¹⁸ George R. Terry Ph.D. dialih bahasa oleh DR. Winardi, SE., *Asas – Asas Menejemen*, PT. Alumni, Bandung, 2006, hal 233.

¹⁹ Yayat M. Herujito, *Dasar - Dasar Manajemen*, PT Grasindo, Jakarta, 2001, hal 111.

Ernest Dale dalam Stoner James AF., (1988) menguraikan proses pengorganisasian sebagai suatu proses multi langkah dan terpadu dan menggariskan langkah – langkah berikut²⁰:

1. Merinci seluruh pekerjaan yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan organisasi;
2. Pembagian kerja ke dalam aktivitas – aktivitas yang secara logis dapat dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang;
3. Mengelompokkan aktivitas – aktivitas yang sama secara logis menjadi departemen – departemen dan menyusun skema kerjasama antar departemen ;
4. Menetapkan mekanisme / prosedur untuk mengkoordinasikan pekerjaan anggota organisasi dalam kesatuan yang harmonis;
5. Membantu efektivitas organisasi dan mengambil langkah – langkah penyesuaian untuk mempertahankan atau meningkatkan efektivitas.

3.1.4. FUNGSI KEPEMIMPINAN

1. Definisi Kepemimpinan

George R. Terry (1987) menyatakan, “*Leadership is the relationship in which one person, the leader influences other to work together willingly on related task to attain that which the leader desires*”.

Kepemimpinan merupakan pekerjaan yang dilakukan oleh seorang manajer yang menyebabkan orang – orang lain bertindak, sehingga kemampuan seorang manajer dapat diukur dari kemampuannya dalam menggerakkan orang – orang lain untuk bekerja²¹.

2. Faktor – Faktor Efektifitas Kepemimpinan

Faktor – faktor yang mempengaruhi efektifitas pemimpin diantaranya sebagai sebagai berikut²²:

²⁰ Ibid, hal 126.

²¹ Ibid, hal 179.

²² Ibid, hal 202.

1. Kepribadian, pengalaman masa lampau dan harapan pemimpin.
2. Harapan dan perilaku atasan.
3. Kebutuhan tugas.
4. Karakteristik, pengharapan dan perilaku bawahan.
5. Iklim dan kebijaksanaan organisasi.
6. Harapan dan perilaku rekan.

3. Kegiatan dalam Fungsi Kepemimpinan

Secara umum setiap pemimpin sebenarnya harus melakukan perbuatan – perbuatan berikut ini²³:

1. Menganalisis organisasi / kelompok yang dipimpinnya;
2. Membina struktur organisasi;
3. Mengambil inisiatif;
4. Mencapai tujuan organisasi;
5. Menyediakan fasilitas untuk berkomunikasi;
6. Menciptakan kekompakan;
7. Menumbuhkan rasa bahagia bagi semua anggota organisasi;
8. Sinalitas (memperpadukan / mempersatukan).

3.1.5. FUNGSI PENGAWASAN

1. Definisi Pengawasan

Demikianlah misalnya George R. Terry (1987) mengemukakan, “*control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed, to results in keeping with the plan*”.

Suatu proses untuk menerapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya, dan bila perlu mengoreksi dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula²⁴.

2. Prinsip Pengawasan

1. Mencerminkan sifat dari apa yang diawasi;
2. Dapat diketahui dengan segera penyimpangan yang terjadi;

²³ Ibid, hal 201

²⁴ M. Manullang, *Dasar - Dasar Manajemen*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hal 41.

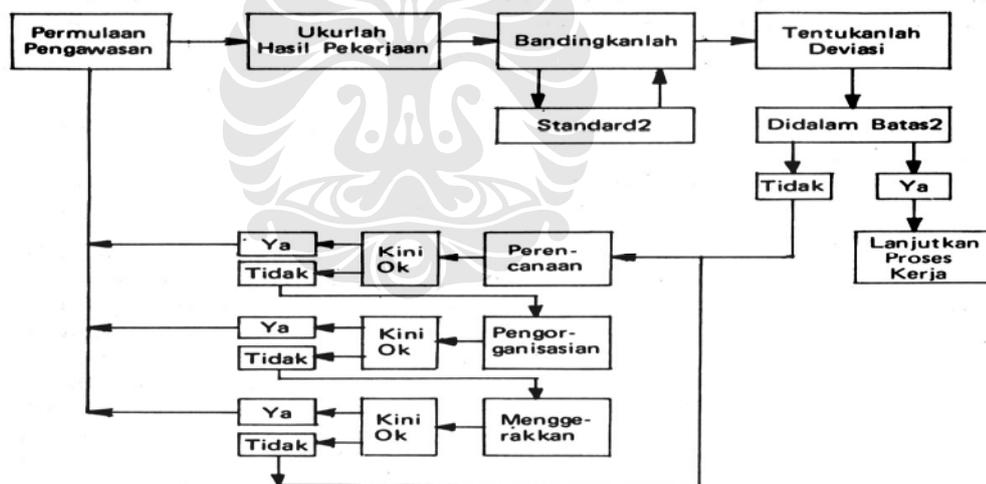
3. Luwes;
4. Mencerminkan pola organisasi;
5. Ekonomis;
6. Dapat mudah dipahami;
7. Dapat segera diadakan perbaikan.

3. Langkah – Langkah Dasar Fungsi Pengawasan

Mochler dalam Stoner James, AF. (1988) menetapkan empat langkah dasar dalam proses pengawasan²⁵:

1. Menentukan standar dan metode yang digunakan untuk mengukur prestasi kerja;
2. Mengukur prestasi kerja;
3. Menganalisis apakah prestasi kerja memenuhi syarat;
4. Mengambil tindakan korektif.

Gambar berikut menunjukkan proses pengawasan:



3.2. Kualitas Pelayanan Publik

1. Pengertian Kualitas Pelayanan Publik

²⁵ Ibid, hal 248.

Untuk menelaah pelayanan publik secara konseptual, perlu dibahas pengertian kata demi kata. Pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok:

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

Menurut Kotler dalam Sampara Lukman²⁶ pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Sampara berpendapat, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan²⁷. Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan melayani adalah menyediakan keperluan orang, mengiyakan, menerima, menggunakan²⁸.

Sementara itu istilah publik berasal dari Bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi Publik yang berarti umum, orang banyak, ramai²⁹.

Padanan kata yang tepat digunakan adalah *praja*³⁰ yang sebenarnya bermakna rakyat. Inu dan kawan – kawan mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai – nilai norma yang merasa memiliki. Oleh karena itu pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang

²⁶ Sampara Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA LAN Press, Jakarta, 2000, hal 9-11

²⁷ *Ibid*, hal 6.

²⁸ J.S. Badudu, Sutan Mohammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hal 781-782.

²⁹ *Ibid*, hal 1095.

³⁰ Pembahasan Pengertian publik yang rinci dapat dibaca dalam Inu Kencana Syafii, Djamiluddin Tandjung, Supardan Modeong, *op.cit.*, hal 17.

menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Pelayanan publik diartikan, pemberian layanan / melayani keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan³¹. Selanjutnya menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 / KEP / M.PAN / 7 / 2003, publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang – undangan³². Dengan demikian, pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan pelayanan kepada umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah dalam bentuk barang barang dan atau jasa baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang – undangan. Didalamnya termasuk tata laksanaanya, tata kerjanya, prosedur kerjanya, sistem kerjanya, wewenangnya, biayanya, pemberi pelayanan, dan penerima pelayanan tersebut (disarikan dari Keputusan Menteri Pendayaan Aparatur Negara Nomor 81/1993 tanggal 25 November 1993, dalam Pedoman Pelayanan Umum, Pascasarjana Unpad, 2005)³³.

2. Kualitas Pelayanan Publik

Secara teoretis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

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 dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan

³¹ Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, , Pembaruan, Yogyakarta, 2005, Hlm 1-2.

³² Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm 4-5.

³³ Amin Ibrahim , *Teori dan Konsep Pelayanan Publik Serta Implementasinya*, CV Mandar Maju, Bandung, 2001, hlm 15.

kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;

4. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;
5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain;
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Jika dihubungkan dengan administrasi publik, pelayanan adalah kualitas pelayanan birokrat terhadap masyarakat. Kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga yang lebih strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk, seperti:

1. Kinerja (*performance*);
2. Keandalan (*reliability*);
3. Mudah dalam penggunaan (*easy of use*).
4. estetika (*esthetics*), dan sebagainya.

Adapun dalam definisi strategis dinyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*).

Berdasarkan pengertian kualitas, baik yang konvensional maupun yang lebih strategis oleh Gaspersz dalam Sampara Lukman³⁴ mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok:

1. Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan, produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk;

³⁴ Sampara Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA LAN Press, Jakarta, 2000, hal 9-11

2. Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Agar pelayanan yang diberikan berkualitas tentu saja kedua kualitas dimaksud harus terpenuhi. Negara berkembang umumnya tidak dapat memenuhi kedua kualitas tersebut sehingga pelayanan publiknya menjadi kurang memuaskan. Secara terinci Master dalam Dadang Julianta (Ed)³⁵, mengemukakan berbagai hambatan dalam pengembangan sistem manajemen kualitas, antara lain:

1. Ketiadaan komitmen dari manajemen;
2. Ketiadaan pengetahuan dan kekurangpahaman tentang manajemen kualitas bagi aparatur yang bertugas melayani;
3. Ketidakmampuan aparatur mengubah kultur yang mempengaruhi kualitas manajemen pelayanan pelanggan;
4. Ketidaktepatan perencanaan manajemen kualitas yang dijadikan pedoman dalam pelayanan pelanggan;
5. Pendidikan dan pelatihan yang berkelanjutan belum dioptimalkan;
6. Ketidakmampuan membangun *learning organization, learning by the individuals* dalam organisasi;
7. Ketidaksesuaian antara struktur organisasi dengan kebutuhan;
8. Ketidakcukupan sumber daya dan dana;
9. Ketidaktepatan sistem penghargaan dan balas jasa bagi karyawan;
10. Ketidaktepatan mengadopsi prinsip manajemen kualitas ke dalam organisasi;
11. Ketidaktepatan dalam memberikan perhatian pada pelanggan, baik internal maupun eksternal;
12. Ketidaktepatan dalam pemberdayaan dan kerjasama.

Selanjutnya. Fitzsimmons dan Fitzsimmons dalam Budiman berpendapat terdapat lima indikator pelayanan publik, yaitu:

1. *Reliability* yang ditandai pemberian pelayanan yang tepat dan benar;

³⁵ Dadang Juliantara (Ed.), *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Pembaruan, 2005), hlm. 19-20.

2. *Tangibles* yang ditandai dengan penyediaan yang memadai sumber daya manusia dan sumber daya lainnya;
3. *Responsiveness* yang ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat;
4. *Assurance* yang ditandai tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan, dan;
5. *Empati*, yang ditandai tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen³⁶.

Kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang lebih dikenal dengan konsep pelayanan prima. Aparat pelayanan hendaknya memahami variabel – variabel pelayanan prima seperti yang terdapat dalam agenda perilaku pelayanan prima sektor publik SESPANAS LAN.

Variabel yang dimaksud adalah:

1. Pemerintahan yang bertugas melayani;
2. Masyarakat yang dilayani pemerintah;
3. Kebijaksanaan yang dijadikan landasan pelayanan publik;
4. Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih;
5. *Resources* yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan;
6. Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas pelayanan masyarakat;
7. Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat;
8. Perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, apakah masing - masing telah menjalankan fungsi mereka.

Variabel pelayanan prima di sektor publik seperti di atas dapat diimplementasikan apabila aparat pelayanan berhasil menjadikan kepuasan pelanggan sebagai tujuan utamanya. Agar kepuasan pelanggan yang menjadi tujuan utama terpenuhi, aparatur pelayan dituntut untuk mengetahui dengan pasti siapa pelanggannya. Selanjutnya upaya penyediaan pelayanan yang berkualitas akan dapat dilakukan dengan berkualitas, antara lain, harus mengandung unsur - unsur:

³⁶ Budiman Rusli, *Pelayanan Publik di Era Reformasi*, www.pikiran-rakyat.com edisi 7 Juni 2004

1. Kesederhanaan, tata cara pelayanan dapat dilakukan dengan mudah, lancar, tepat, tidak berbelit - belit, mudah dipahami, dan dilaksanakan oleh masyarakat.
2. Tanggung jawab sepenuhnya dari para petugas pelayanan dengan pelayanan yang sesuai urutan waktunya, menghubungi masyarakat secepatnya, bila terjadi sesuatu yang perlu segera diberitahukan kepada masyarakat.
3. *Realibilitas* meliputi konsistensi kinerja yang tetap dipertahankan dan menjaga saling ketergantungan antara penyedia pelayanan dan masyarakat, seperti menjaga ketepatan penghitungan biaya, teliti dalam pencatatan data (sistem informasi yang baik), dan tepat waktu, tepat kualitas, tepat kuantitasnya.
4. Kecakapan / kehandalan petugas pelayanan, dengan menguasai keterampilan serta pengetahuan pelayanan yang dibutuhkan sesuai dengan jenis pelayanan yang diberikannya.
5. Dekat dengan masyarakat dan kemudahan berkomunikasi, tidak hanya secara tatap muka, tetapi dengan menggunakan kemajuan teknologi komunikasi dan informasi yang sesuai (misalnya: E-information, E-Commerce, E-Government, E-Learning, dan lainnya).
6. Keramahan, yang termasuk didalamnya kesabaran, penuh perhatian, empati, persahabatan antara petugas dan masyarakat yang dilayani, walaupun tidak perlu berlebihan.
7. Keterbukaan, masyarakat dapat mengetahui semua informasi yang mereka butuhkan secara mudah, meliputi tata cara, prosedur, syarat - syarat, waktu penyelesaian, pelayanan, biaya, dan lain - lainnya.
8. Komunikasi yang lancar dan kontinyu antara petugas dan masyarakat, sehingga setiap perubahan dapat diinformasikan sebelumnya (masyarakat tidak terkejut dengan perubahan mendadak, tanpa pemberitahuan lebih dulu).
9. Kredibilitas, baik petugas pelayanan dan masyarakat yang dilayani, sehingga dengan mudah dapat dibangun suasana saling percaya (*trust*).

10. Kejelasan dan kepastian pelayanan, sehingga masyarakat dengan mudah memahami pelayanan yang diberikan dengan segala konsekuensinya.
11. Keamanan pelayanan, sehingga masyarakat merasa aman, bebas dari was - was dan bahaya, serta risiko yang tidak perlu dari pelayanan yang diberikan.
12. Mengerti apa yang diharapkan masyarakat. Berusaha mengerti, memahami, mencari, mempelajari apa saja kebutuhan - kebutuhan pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat yang dilayani.
13. Nyata, segala sesuatunya nyata atau berwujud dengan baik, misalnya alat peralatan, petugas yang cukup dan handal, identitas yang jelas, dan kelengkapan - kelengkapan penunjang lainnya.
14. Efisien, bahwa pelayanan hanya dibatasi dalam konteks hal yang dilayani, sehingga dapat berjalan dengan baik.
15. Ekonomis, baik waktu, biaya dan tenaga, sesuai dengan jenis / kategori pelayanan yang diberikan.

(Sumber: LANRI, 2003:22-23)

