

BAB II

TINJAUAN LITERATUR

A. Tinjauan Literatur

1. Hasil Penelitian Terdahulu

Sebuah penelitian terdahulu yang relevan dengan tesis ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Syamsudin yang meneliti faktor-faktor penghambat pelaksanaan pembebasan bersyarat di LAPAS Cipinang. Ada kesamaan tempat penelitian dengan penulisan tesis ini. Adapun kesimpulan hasil penelitiannya adalah bahwa pelaksanaan proses PB masih belum sesuai aturan, hal ini dibuktikan bahwa litmas yang seharusnya dilakukan pada awal pembinaan tidak dilakukan. Kebijakan pentahapan pun membutuhkan waktu yang lama sehingga banyak usulan PB diselesaikan melewati target waktu yang ditetapkan. Selanjutnya yang menjadi hambatan adalah pada petugas yang belum memahami kebijakan yang telah dibuat dan ketidak konsistenan dalam menerapkan kebijakan.

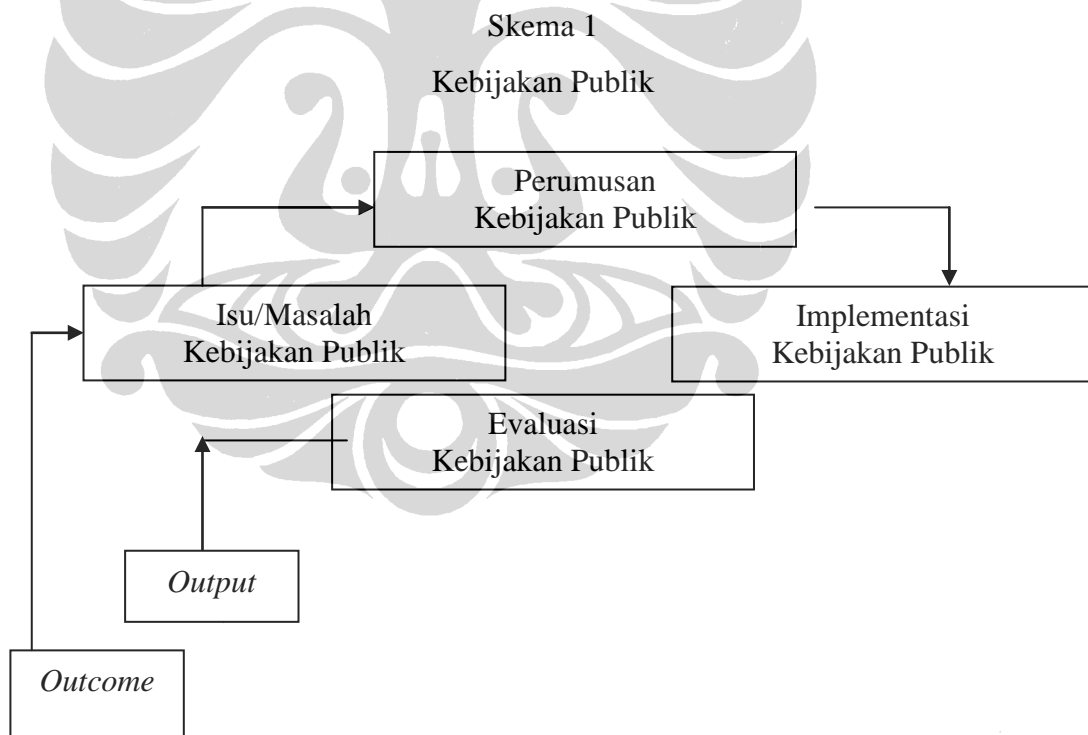
Berikut ini adalah matrik penelitian terdahulu dengan penelitian penulis.

Nama Peneliti	Pokok Permasalahan	Pendekatan Penelitian	Metode Penelitian
Syamsudin	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana proses pemberian Pembebasan Bersyarat bagi narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Cipinang ? 2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan kebijakan pemberian Pembebasan Bersyarat bagi narapidana di 	<p>Deskriptif</p> <p>Kuantitatif</p>	<p>Wawancara dan studi kepustakaan</p>

	Lembaga Pemasyarakatan Klas I Cipinang ?		
Cipto Edy	“Bagaimana persepsi klien mengenai pelayanan pemberian pembebasan bersyarat” (Studi Kasus di Balai Pemasyarakatan Klas I Jakarta Selatan)?	Kuantitatif	Kuisisioner

2. Teori Kebijakan Publik

Nugroho menjelaskan model kebijakan publik sebagai berikut:



Sumber: Bungin, 2008, hal.254

Nugroho mengungkapkan bahwa dalam setiap kebijakan publik dimulai dari isu-isu publik yang dirasakan oleh masyarakat luas dimana perlu dilakukan tindakan kebijakan oleh pemerintah. Tindakan kebijakan dimulai

dari merumuskan kebijakan kemudian dilaksanakan dalam implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan ini dievaluasi pelaksanaannya kemudian menjadi masukan bagi pelaksanaan kebijakan berikutnya. (Bungin, 2008:254)

Thomas R. Dye dalam Nugroho mengemukakan ada Sembilan model perumusan kebijakan diantaranya adalah model teori rasionalisme dan model demokratis. Model teori rasionalisme mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang member manfaat optimum bagi masyarakat sedangkan teori demokratis mengatakan bahwa pengambilan keputusan kebijakan sebanyak mungkin mengolaborasi suara dari *stakeholders*. (Bungin, 2008:254)

Dengan demikian kebijakan pemberian pembebasan bersyarat sebagai kebijakan publik yang melibatkan masyarakat terpidana dan kerabat/keluarganya serta lingkungan masyarakatnya sebagai *stakeholders* harus pula melibatkannya dalam arti memahami kebutuhan yang mereka butuhkan dalam kebijakan tersebut. Untuk upaya ini maka perlu diketahui persiapan masyarakat dalam kebijakan pemberian pembebasan bersyarat tersebut.

Menurut Nazulina, ada beberapa jenis kebijakan publik : (Nazulina, 2003:3)

a. Distributif

Yaitu kebijakan publik yang bertujuan untuk memberi fasilitas dan pelayanan bagi golongan penduduk tertentu.

Contoh : KIK/KMKP, LIK/PIK, Sentra Industri Kecil/BIPK

b. Pengaturan

Yaitu kebijakan publik yang bertujuan untuk mengatur kehidupan masyarakat melalui pembatasan kebebasan bertindak dari subyek (golongan penduduk) untuk mengurangi ketegangan diantara golongan yang bersaing.

Contoh : *Antitrust legislation*, perlindungan lingkungan hidup

c. Redistribusi

Yaitu kebijakan publik yang bertujuan untuk merubah alokasi kemakmuran, pendapatan dan hak diantara berbagai kelompok dan kelas dalam masyarakat.

Contoh : Perpajakan yang progresif, Jaminan sosial.

d. *Self-Regulatory*

Yaitu kebijakan yang diusahakan dan didukung oleh kelompok kepentingan untuk memajukan dan melindungi kepentingan mereka.

Contoh : Izin Praktek oleh Asosiasi Profesional, seperti I DI, dsb.

· Kebijakan publik adalah garis-garis besar dari kehendak pemerintah dibidang tertentu.

· Pelayanan publik adalah kegiatan pemerintah untuk melayani masyarakat dalam bidang tertentu.

Kriteria yang dapat dipakai dalam analisis kebijakan publik adalah (Nazulina, 2003:4)

a. Efisiensi, yaitu tentang sampai seberapa jauh suatu kebijakan publik menghasilkan sejumlah besar *output* untuk sejumlah kecil *input*.

Efisiensi : $O/I = \text{benefits}/\text{cost}$

b. Efektivitas, yaitu tentang sampai seberapa jauh suatu kebijakan publik mencapai tujuan yang diinginkan.

c. *Equity*, yaitu tentang sampai seberapa jauh penyebaran *benefits* dan *cost* diantara berbagai kelompok, daerah/wilayah ditinjau dari segi proporsi jumlah penduduk, kebutuhan, dsb.

d. *Equality*, yaitu sampai seberapa jauh penyebaran *benefits* dan *cost* diantara berbagai kelompok dan daerah/wilayah sehingga masing-masing memperoleh bagian manfaat dan biaya yang sama.

e. *Public participation*, yaitu sampai seberapa jauh mayoritas penduduk yang berkepentingan mempunyai pengaruh terhadap formulasi dan implementasi kebijakan publik. Sebaliknya, sampai seberapa jauh pandangan minoritas diberi kesempatan mempengaruhi pihak mayoritas.

f. *Freedom* yaitu sampai seberapa jauh kebebasan hidup dan berusaha dijamin.

- g. *Predictability*, yaitu sampai seberapa jauh kebijakan publik dilaksanakan secara objektif dan anggota masyarakat yang berkepentingan dapat mengetahui sebelumnya apa cakupan dan arah kebijakan tersebut.
- h. *Procedural fairness*, yaitu sampai seberapa jauh orang yang terkena dampak kebijakan publik dapat mempertahankan dirinya dari perlakuan sebagai orang yang tidak perlu ditolong. Misalnya, kasus *welfare policy*.

Menurut Dwidjowijoto (2003,4), kebijakan publik terbagi atas perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Pendapat dari Dwidjowijito (2003:63) mengenai karakter kebijakan publik, dapat dibagi menjadi dua yaitu: 1. Regulatif versus deregulatif, atau restruktif versus non-restruktif, dan 2. Alokasi versus *distributive/redistributive*. Kebijakan jenis pertama adalah kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebaskan dari pembatasan-pembatasan. Sebagian besar kebijakan publik berkenaan dengan hal-hal yang *regulative* dan *deregulatif*. Kebijakan jenis pertama adalah kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebaskan dari pembatasan-pembatasan. Sebagian besar kebijakan publik berkenaan dengan hal-hal yang regulatif/restruktif dan deregulatif/non-restruktif. Kebijakan jenis kedua adalah kebijakan alokatif dan distributif. Kebijakan ini biasanya berupa kebijakan-kebijakan yang berkenaan anggaran atau keuangan publik. Dalam hal ini kebijakan pemerintah terkait dengan pelayanan di dalam Balai Pemasarakatan berupa pembimbingan khususnya pembimbingan bagi klien yang sedang menjalani masa pembebasan bersyarat.

3. Mengelola Kebijakan

Pemahaman terhadap konsep partisipasi dalam banyak hal sering diartikan secara sederhana sebagai peran serta dalam suatu lingkungan kegiatan. Konsep peran serta dalam pengambilan keputusan dapat dijelaskan bahwa, peran serta (partisipasi) menunjukkan suatu proses antara dua atau lebih pihak (individu atau kelompok) yang mempengaruhi satu terhadap yang lainnya dalam membuat rencana, kebijakan, dan keputusan. Keputusan

itu adalah sesuatu yang akan berpengaruh dikemudian hari bagi pihak pembuat keputusan, kelompok sasaran dan sering kali bagi lingkungannya. (Sinambela, 2008:37)

Dalam hal peran serta publik dalam rangka pembuatan kebijakan, tuntutananya tidak hanya timbul dari individu, tetapi setiap organisasi senantiasa harus mensyaratkan bahwa setiap keputusan yang akan diambil harus memperhitungkan pengetahuan dan pendapat dari orang-orang yang akan berpartisipasi dan mengambil bagian didalamnya. Untuk itu, partisipasi kebijakan adalah suatu aktifitas, proses, dan system pengambilan keputusan yang mengikutsertakan semua elemen masyarakat yang berkepentingan terhadap sukses suatu rencana. (Sinambela, 2008:37)

Tujuan utama dari partisipasi adalah mempertemukan seluruh kepentingan yang sama dan yang berbeda dalam suatu proses perumusan dan penetapan kebijakan (keputusan) secara proporsional untuk semua pihak yang terlibat dan terpengaruh oleh kebijakan yang akan ditetapkan didalamnya. Pelibatan masyarakat luas (publik) dalam proses penentuan kebijakan merupakan suatu cara efektif untuk menampung dan mengakomodasi berbagai kepentingan yang beragam. Pengikutsertaan publik yang terwujud dalam perencanaan yang partisipasi dapat membawa keuntungan substantif, dimana keputusan publik yang diambil akan memberikan rasa kepuasan dan dukungan publik yang cukup kuat terhadap suatu proses pembangunan. Keterlibatan masyarakat dalam proses penentuan kebijakan publik yang dapat memberikan nilai strategis bagi masyarakat itu sendiri menjadi salah satu syarat penting dalam upaya pembangunan politik, ekonomi, sosial, dan budaya. (Sinambela, 2008:38)

Perencanaan perumusan dan pembuatan kebijakan publik dengan pendekatan partisipatif (*participatory planning*) sangat strategis, karena menjadi esensi mendasar dalam merangkum dan mengartikulasikan aspirasi publik sebagai motor penggerak utama dalam setiap proses penentuan kebijakan. Menurut Friedmann, pendekatan partisipatif merupakan suatu proses politik untuk memperoleh kesepakatan bersama melalui aktifitas

negosiasi atau urun rembuk antar seluruh pelaku pembangunan (stakeholders). (Yusoff dan Ghazali, 2003:6)

Perhatian terhadap pentingnya partisipasi dalam konteks apapun akan menjadi salah satu kunci untuk memadatkan nilai-nilai kebijakan yang berorientasi pada kepeentingan publik. Untuk itu, masyarakat luas sebagai elemen terbesar dalam suatu tatanan kehidupan sosial diharapkan dapat ikut serta dalam proses penentuan arah kebijakan pemerintah dan pembangunan. Melalui paradigma ini, publik menjadi aspek penting dalam perancangan kebijakan. (Sinambela, 2008:39)

Partisipasi dapat menguatkan argumentasi untuk perumusan dan pembuatan suatu kebijakan publik. Selanjutnya yang perlu dirancang adalah membangun argumentasi akan perlunya suatu kebijakan publik dirumuskan dan ditetapkan. Atas dasar ini, secara teoritis diperlukan pemahaman terhadap bentuk argument untuk memungkinkan efektifitas suatu kebijakan yang akan diambil. Bentuk argument kebijakan yang dimaksud diklasifikasi sebagai berikut: (Dunn, 1999:155-157)

1. Cara otoritatif, cara ini mendasarkan pernyataan kebijakan dari pihak yang berwenang. Informasi diubah menjadi pernyataan berdasarkan asumsi yang dibuat oleh para ilmuwan untuk direkomendasikan sebagai kebijakan;
2. Cara statistik, cara ini mendasarkan pernyataan kebijakan pada argument yang diperoleh dari sampel. Asumsinya merujuk pada kebenaran yang dinyatakan oleh anggota sampel. Dalam hal ini semua anggota populasi yang tidak menjadi bagian dari sampel juga dianggap membenarkan asumsi yang dimaksud;
3. Cara klasifikasional, pernyataan kebijakan cara ini didasarkan pada argument yang berasal dari suatu keanggotaan. Informasi diubah menjadi pernyataan kebijakan atas dasar asumsi bahwa apa yang benar bagi suatu kelas individu ataupun kelompok yang tercakup dalam informasi tersebut juga benar bagi individu atau kelompok yang merupakan anggota di kelas yang bersangkutan;

4. Cara intuitif, cara ini mendasarkan pernyataan kebijakan didasarkan dari argument yang berasal dari batin. Hal ini sangat ditentukan dari masalah untuk menerima suatu rekomendasi kebijakan;
5. Cara analisentrik, cara ini mendasarkan pernyataan kebijakan pada argument yang berasal dari validitas metode atau aturan yang ditetapkan oleh analis;
6. Cara eksplanatori, cara ini didasarkan dari pernyataan yang dibuat atas argument yang dibuat dari suatu penyebab. Informasi diubah menjadi pernyataan atas dasar asumsi tentang adanya kekuatan penyebab tertentu dan hasilnya;
7. Cara pragmatis, cara ini didasarkan dari argument yang berasal dari motivasi, kasus paralel, atau analogi. Informasi diubah menjadi pernyataan atas dasar asumsi tentang daya pengaruh tujuan, nilai, dan dorongan. Asumsi tentang kesamaan antara dua kasus pembuatan kebijakan atau lebih. Ataupun asumsi tentang kesamaan hubungan diantara dua atau lebih latar kebijakan;
8. Cara kritik-nilai, untuk cara ini, pernyataan didasarkan pada argument yang diangkat dari etika. Informasi diubah menjadi pernyataan atas dasar asumsi tentang kebenaran atau kekeliruan, kebaikan atau kejelekan dari kebijakan dan konsekuensinya.

Tahap awal dari proses kebijakan adalah agenda setting. Agenda setting merupakan tahap penentuan masalah yang akan diangkat (berkaitan dengan identifikasi masalah tentang apa masalahnya, mengapa terjadi, apa dampak, dan lain sebagainya). Masalah tersebut harus berkompetensi terlebih dahulu untuk bisa masuk dalam agenda setting (prioritas masalah). Akan tetapi belum tentu semua masalah akan dirumuskan menjadi suatu kebijakan (Winarno, 2002, 59).

Berkaitan dengan masalah yang menjadi prioritas, Lester dan Steward (2000, 66) menyatakan bahwa suatu isu akan mendapat perhatian apabila memenuhi beberapa kriteria berikut :

- a. apabila suatu isu telah melampaui proporsi suatu krisis, dan tidak dapat terlalu lama dидiamkan;
- b. suatu isu akan mendapat perhatian bila isu tersebut mempunyai sifat partikularis (kepentingan) yang dapat menjadi isu yang dramatis;
- c. mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor *human interest*;
- d. mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan, legitimasi, dan masyarakat;
- e. isu tersebut sedang tren (menjadi perhatian banyak orang).

Tahap kedua dari proses kebijakan adalah formulasi. Tahap formulasi merupakan tahap di mana dibuat alternatif-alternatif solusi permasalahan yang ada, selanjutnya dari alternatif yang ada dipilih yang dianggap paling tepat dengan dampak atau efek samping yang rendah (tahap adopsi kebijakan), kemudian alternatif yang dipilih dilaksanakan (tahap implementasi kebijakan). Alternatif kebijakan yang telah menjadi kebijakan publik, diimplementasikan oleh badan-badan administrasi dan agen-agen pemerintah di tingkat bawah, dengan memobilisasi dukungan finansial dan sumber daya manusia.

Tahapan terakhir adalah tahap evaluasi kebijakan dimana kebijakan yang telah dilaksanakan dinilai dan dievaluasi, sampai sejauh mana kebijakan tersebut bermanfaat dan dapat menyelesaikan masalah. Hasil penilaian dan evaluasi tersebut dapat memberikan input untuk perbaikan kebijakan berikutnya (*feedback*).

4. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa actual dalam berbagai aspek kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis,

tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah. Hal ini disebabkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju dan kompetisi global yang sangat ketat.

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. Oleh karena itu, pelayanan aparatur harus lebih pro aktif dalam mencermati paradigma baru global agar pelayanannya mempunyai daya saing yang tinggi dalam berbagai aktivitas public. Untuk itu birokrasi seharusnya menjadi *center of excellence*, pusat keunggulan pemerintah. (Kristiadi, 1996:4)

Istilah publik berasal dari Bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Padanan kata yang tepat digunakan adalah *praja* yang sebenarnya bermakna rakyat sehingga lahir istilah *pamong praja* yang berarti pemerintah yang melayani kepentingan seluruh rakyat. (Syafii, 1999:17) Oleh karena itu, pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. (Sinambela, 2008:5)

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 ditetapkan. (Agung, 2005:1-2) Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya

diharapkan oleh masyarakat, misalnya kebutuhan akan kesehatan, pendidikan, dan lain-lain. (Sinambela, 2008:6)

Dalam pelayanan publik, efektifitas dan efisiensi saja tidak dapat dijadikan patokan. Diperlukan ukuran lain yaitu keadilan, sebab tanpa ukuran ini ketimpangan pelayanan tidak dapat dihindari. Pentingnya ukuran ini juga memperhatikan bahwa birokrasi publik cenderung menetapkan target dan dalam pencapaian target, pembuat kebijakan cenderung menghindari kelompok miskin, rentan dan terpinggirkan.

Pada bagian lain dikemukakan bahwa ada tujuh hal yang perlu diperhatikan dalam pemberian pelayanan, namun yang paling signifikan untuk diterapkan dalam lembaga pemerintah adalah: (Fandi, 1997:14)

1. *function*: kinerja primer yang dituntut;
2. *confirmance*: kepuasan yang didasarkan pada pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan;
3. *reliability*: kepercayaan terhadap jasa dalam kaitannya dengan waktu;
4. *serviceability*; kemampuan untuk melakukan perbaikan apabila terjadi kekeliruan;
5. adanya *assurance* yang mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, risiko atau keragu-raguan.

Perhatian terhadap aspek di atas akan menjadikan suatu produk kebijakan lebih potensial dalam mengakses semua kepentingan publik. Namun demikian produk kebijakan yang baik juga harus didukung kemampuan birokrasi yang memadai pada tingkat implementasi. Untuk itu pendayagunaan pelayanan aparat birokrasi yang perlu dilakukan adalah melalui: (Bintoro, 1997:7)

1. pengembangan *efficiency standard measurements*, tolak ukur, standar unit dan standard cost perlu ditingkatkan untuk meminimalisir unsur-unsur biaya yang tidak profesional;

2. perbaikan prosedur dan tata kerja rasional organisasi yang lebih efisien dan efektif dalam manajemen operasional yang proaktif;
3. mengembangkan dan memantapkan mekanisme koordinasi yang lebih efektif;
4. mengendalikan dan menyederhanakan birokrasi dengan *management by exception* dan *minimize body contact* dalam pelayanan jasa. Pengendalian, penyederhanaan perizinan, dan pengaturan yang perlu mendapat perhatian adalah mengenai investasi, kegiatan usaha, pengelolaan tanah dan bangunan, serta kelancaran lalu lintas barang.

Pembangunan sistem administrasi negara dengan perangkat birokrasinya harus terus digalakkan, agar administrasi negara menjadi *a vigorous and a strong and very active government*. (STIA-LAN, 1995:27) Pembangunan sistem administrasi yang dimaksud adalah deregulasi dan debirokratisasi, yang bertujuan untuk memperoleh kinerja yang lebih efektif, efisien dan bersaing. Kebijakan ini berupa pemotongan atau penyederhanaan prosedural (*deregulasi*) yang dianggap menghalangi kelancaran pelayanan publik, sebagai akibat dari peratutran yang berbelit-belit, banyak instansi dan pejabat yang terlibat dalam mengerjakan suatu urusan sehingga mengganggu kelancaran aktivitas dalam berbagai sektor, maka peraturan tersebut disederhanakan dengan menghapus prosedur yang tidak *urgen* dan menghambat. (Thoah, 1999: 347)

Dalam konteks ini, deregulasi menjadi sangat penting untuk mendapat perhatian, adapun bentuknya adalah: (Reksopoetranto, 1995:415)

1. pengurangan sasaran, seperti pengurangan pajak;
2. perlunakan syarat;
3. pengurangan sanksi;
4. dengan deregulasi, elastisitas penawaran meningkat, biaya pelaksanaan dapat dihemat.

Konsep-konsep tersebut diharapkan mampu mendorong terciptanya sistem pengelolaan pemerintah yang baik. (*good governance*) dalam suatu sistem administrasi negara yang berorientasi pada kepentingan publik sebagai tujuan utama. Secara teoritis, *good governace* sendiri dapat diberi arti sebagai suatu proses yang mengorientasikan pemerintah pada distribusi kekuatan dan kewenangan yang merata dalam seluruh elemen masyarakat untuk dapat mempengaruhi keputusan dan kebijakan yang berkaitan dengan kehidupan publik beserta seluruh upaya pembangunan politik, ekonomi, sosial, dan budaya mereka dalam sistem pemerintah.

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo,(2003;5) bahwa pemahaman konsepsi pengelolaan pemerintahan yang amanah dapat dijelaskan dengan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Akuntabilitas, tanggung gugat (*accountability*). Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atas kinerja dan tindakan pimpinan suatu organisasi kepada publik yang memiliki hak meminta pertanggungjawaban. Kalau salah pemerintah dapat digugat oleh rakyat sebagai penerima pelayanan masyarakat;
2. Transparansi. Dapat diketahui oleh pihak yang berkepentingan mengenai kebijaksanaan pemerintah dan organisasi badan usaha;
3. Keterbukaan. Pemberian informasi secara terbuka, terhadap saran dan kritik yang dianggap sebagai partisipasi masyarakat untuk perbaikan;
4. Berdasarkan hukum. Keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi dan badan usaha yang menyangkut kepentingan publik dilakukan berdasarkan hukum (peraturan perundang-undangan yang berlaku). Jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang

ditempuh. *Conflict resolution* (penyelesaian konflik) berdasarkan hukum.

5. Jaminan *fairness, a level playing field* (perlakuan yang adil/perlakuan kesetaraan). Ini berlaku bagi pemerintah kepada masyarakat dalam pelayanan publik.

Secara umum pemerintah berperan untuk menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sedangkan sektor privat memiliki peran untuk menggerakkan dunia usaha sehingga dapat memberikan lapangan pekerjaan dan pendapatan. Sementara masyarakat sipil berperan untuk memfasilitasi interaksi-interaksi sosial politik dan memobilisasi kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktifitas politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Khusus untuk masyarakat sipil, peran yang dimilikinya dapat dijabarkan lebih lanjut dalam hal berikut ini: (Yusof,2003:9)

1. menciptakan power balancing system atau sistem yang mampu memberikan keseimbangan kekuatan bagi kekuatan pemerintah dan sektor private terutama dalam proses pembentukan kebijakan publik;
2. berupaya menghilangkan potensi ketidakstabilan politik dan ekonomi dengan membuat mekanisme yang efisien untuk mengalokasikan keuntungan-keuntungan sosial di masyarakat luas.
3. mengisi atau memperkecil kesenjangan yang terjadi akibat adanya kegagalan pasar.

Hal demikian potensial tercipta dengan kondusif ketika mekanisme penyelenggaraan pemerintahan negara didasarkan dari produk kebijakan yang dapat menyeimbangkan pencapaian kepentingan seluruh stake holder. Tentu harapan tersebut mensyaratkan pasda keputusan yang baik dan akomodatif. Untuk itu, pengambilan keputusan harus ditangani secara benar. Adapun hal-hal yang dapat ,menyebabkanb kegagalan menciptakan kepuasan benar-benat dijelaskan berikut ini: (Salusu,1996:333)

1. Perhatian pada masalah yang salah. Pengambil keputusan tidak tepat dalam mengidentifikasi inti masalah, lalu dengan cepat mengambil langkah tanpa suatu petunjuk yang jelas atau yang mendorong perlunya mengambil tindakan. Kemudian baru terasa bahwa masalah yang menjadi pusat perhatian itu ternyata keliru.
2. tidak memberi kesempatan peran serta para pengambil keputusan yang menolak peran serta pihak lain seringkali kali tidak memiliki pemahaman yang lengkap tentang keputusan yang diambil. Peran serta dari pihak yang terkait sangat membantu para pembuat keputusan karena perspektif yang berbeda-beda mereka miliki akan membuka banyak jalan dalam memandang keputusan yang akan dibuat.
3. sering terganggu oleh desakan pilihan-pilihan yang terpaksa. Pilihan-pilihan seperti itu, kadang-kadang dianggap penting karena biasanya didesak oleh kalangan *vested interest*, yang lazim diterima. Apabila ini menjadi kenyataan, maka akan mendorong pengambil keputusan untuk melupakan sasaran lembaga.
4. memaksakan diri karena desakan waktu dan stress. Seringkali, membuat keputusan dikelilingi oleh kompleksitas yang berasal dari ambiguitas dan ketidakpastian, yang mengakibatkan bahwa ia tidak mampu lagi mengendalikan desakan waktu dan stress tersebut.
5. terlalu banyak menggunakan intuisi dan penghakiman (*judgement*) para pengambil keputusan kadang-kadang percaya pada intuisinya yang menetapkan penilaiannya, ketimbang menggunakan prosedur yang analitis dengan langkah demi langkah. Situasi seperti ini akan merusak realitas, mengingkari kenyataan sehingga bisa menghasilkan keputusan yang berbahaya.

5. Kualitas Layanan

Kualitas layanan adalah hasil persepsi di benak pelanggan setelah klien membandingkan antara persepsi kualitas yang mereka terima dengan harapan mereka terhadap layanan tersebut. (Bambang Prasetyo, Lina Miftahul Jannah, 2005:122). Persepsi kualitas layanan yang diterima dapat diamati dan diukur

melalui metode SERVQUAL yang dikembangkan oleh Parasuraman, Zeithmel dan Berry yang terdiri dari lima dimensi pokok berikut. (Lupiyoadi, 2001:148)

- a. *Tangible*, atau bukti fisik yaitu kemampuan suatu perusahaan dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal. Penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik perusahaan dan keadaan lingkungan sekitarnya adalah bukti nyata dari pelayanan yang diberikan oleh pemberi jasa. Bukti fisik meliputi fasilitas fisik (gedung, gudang, dan lain sebagainya), peralatan dan perlengkapan yang digunakan, serta penampilan pegawai.
- b. *Reliability* atau keterandalan yaitu kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan yang sesuai dengan yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya. Kinerja harus sesuai dengan harapan pelanggan yang berarti ketepatan waktu pelayanan yang sama untuk semua pelanggan tanpa kesalahan, sikap yang simpatik, dan akurasi yang tinggi.
- c. *Responsiveness* atau ketanggapan yaitu kemauan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat dan tepat kepada pelanggan, dengan penyampaian informasi yang jelas. Membiarkan konsumen menunggu tanpa adanya suatu alasan yang jelas menyebabkan persepsi yang negative dalam kualitas pelayanan.
- d. *Assurance* atau jaminan dan kepastian yaitu pengetahuan, kesopansantunan dan kemampuan para pegawai perusahaan untuk menumbuhkan rasa percaya para pelanggan kepada perusahaan. Pada dimensi ini terdiri dari beberapa komponen antara lain komunikasi, kredibilitas, keamanan, kompetensi, dan sopan santun.
- e. *Empathy*, yaitu memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada pelanggan dan berupaya memahami keinginan konsumen. Dalam hal ini suatu perusahaan diharapkan memiliki pengertian dan pengetahuan tentang pelanggan, memahami kebutuhan pelanggan secara spesifik, serta memiliki waktu pengoperasian yang nyaman bagi pelanggan.

Menurut Parasuraman, Zeithmal, dan Berry dalam Lupiyoadi (2001;149) bahwa terdapat lima kesenjangan (gap) yang menimbulkan adanya perbedaan persepsi mengenai kualitas pelayanan, yaitu sebagai berikut :

1. Gap Persepsi Manajemen, yaitu adanya perbedaan antara penilaian pelayanan menurut pengguna jasa dan persepsi manajemen mengenai harapan pengguna jasa. Kesenjangan ini terjadi karena orientasi penelitian pemasaran, pemanfaatan yang tidak memadai atas temuan penelitian, kurangnya interaksi antar pihak manajemen dan pelanggan, komunikasi dari bawah ke atas yang kurang memadai, serta terlalu banyak tingkatan manajemen.
2. Gap spesifikasi kualitas, yaitu kesenjangan antara persepsi manajemen mengenai harapan pengguna jasa dan spesifikasi kualitas jasa. Kesenjangan terjadi antara lain karena tidak memadainya komitmen manajemen terhadap kualitas jasa, persepsi mengenai ketidaklayakan, tidak memadai standarisasi tugas, dan tidak adanya penyusunan tujuan.
3. Gap penyampaian pelayanan, yaitu kesenjangan antara spesifikasi kualitas jasa dan penyampaian jasa (service delivery). Kesenjangan tersebut dikarenakan factor-faktor: ambiguitas peran, konflik peran, kesesuaian pegawai dengan tugas yang harus di kerjakan, kesesuaian teknologi yang di gunakan pegawai, system pengendalian dari atasan, perceived control, dan teamwork dari manajemen.
4. Gap komunikasi pemasaran, yaitu kesenjangan antara penyampaian jasa dan komunikasi eksternal. Kesenjangan ini terjadi karena (1) tidak memadainya komunikasi horizontal, (2) adanya kecenderungan untuk memberikan janji yang berlebihan.
5. Gap dalam pelayanan yang di rasakan adalah perbedaan persepsi antara jasa yang dirasakan dan yang dan benariharapkan oleh pelanggan. Jika pelayanan yang diharapkan sama dengan yang dirasakan maka pelanggan akan pelanggan pun merasa tidak puas dengan kata lain kualitas pelayanan yang kiita berikan masih rendah (buruk).

Secara sederhana kualitas adalah apa yang dikatakan pelanggan sebagai suatu kualitas, yang berarti setiap produk/jasa yang diberikan, dapat berubah jika

harapan pelanggan berubah dengan kata lain bahwa kualitas yang dimaksudkan adalah bagaimana yang didefinisikan oleh para pelanggan. (Johns, 2003:42), mengemukakan bahwa kualitas mencakup : “ Memasok para pelanggan dengan apa yang mereka inginkan, dengan standar dan spesifikasi yang pelanggan inginkan, dengan tingkat kehandalan dan keseragaman yang dapat diramalkan (dan diterima), dan dengan harga yang sesuai dengan kebutuhan mereka”.

Kualitas merupakan aspek penting baik dalam organisasi swasta maupun organisasi publik. Pemeliharaan kualitas menjadi agenda pokok dalam rangka mencapai kinerja organisasi yang baik serta memberikan kepuasan kepada pelanggan. Kualitas banyak mengandung definisi dan makna, sehingga banyak kalangan mengartikannya secara berkelainan, antara lain :

1. Perbaikan penyempurnaan berkelanjutan
2. Kecocokan untuk pemakaian
3. Kesesuaian dengan persyaratan/ketentuan
4. Bebas dari kerusakan dan cacat
5. Sesuatu yang dapat membahagiakan pelanggan
6. Melakukan segala sesuatu dengan benar sejak awal
7. Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat

Selanjutnya Goetsch dan Davis, mengatakan : “kualitas merupakan kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”. Dari definisi tersebut, Goetsch (2002 : 3), menyatakan bahwa kualitas mencakup :

1. Hal mencapai atau melebihi harapan pelanggan
2. Berlaku untuk produk, jasa, orang, proses dan lingkungan
3. Kualitas adalah suatu keadaan yang selalu berubah (artinya, apa yang dianggap berkualitas dewasa ini mungkin tidak cukup baik di masa mendatang)

Kualitas layanan berpusat pada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketepatan penyampaiannya untuk mengibangi harapan pelanggan. Menurut *Wyckof* (dalam Tjiptono, 2000 : 59), kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Dengan arti lain menurut Parasuraman, et,

al., (dalam Tjiptono 2000 : 60), dua factor utama yang mempengaruhi kualitas pelayanan, yaitu pelayanan yang diharapkan (*expected service*) dan pelayanan yang dipersepsikan (*perceived service*). Apabila pelayanan atau jasa yang diterima atau dirasakan (*perceived service*) sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas pelayanan yang dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal.

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari: (Sinambela, 2008:6)

- a. transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
- b. akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
- d. partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
- e. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain;
- f. 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 : (Sinambela, 2008:6)

- a.kinerja (*performance*);

- b. keandalan (*reliability*);
- c. mudah dalam penggunaan;
- d. estetika, dan sebagainya.

Kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang lebih dikenal dengan konsep pelayanan prima. Aparat pelayanan hendaknya memahami variable-variabel pelayanan prima seperti yang terdapat dalam agenda perilaku pelayanan prima sector public. Variabel dimaksud adalah : (Sinambela, 2008:8)

- a.pemerintah yang bertugas melayani;
- b. masyarakat yang dilayani pemerintah;
- c. kebijaksanaan yang dijadikan landasan pelayanan publik;
- d. peralatan atau sarana pelayanan yang canggih;
- e. *resources* yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan;
- f. kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas pelayanan masyarakat;
- g. manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat;
- h. perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, apakah masing-masing telah menjalankan fungsi mereka.

6. Pengukuran Kualitas Layanan

Gerson (2004 : 33-34) mengemukakan manfaat pengukuran kualitas sebagai berikut :

1. Pengukuran menyebabkan memiliki rasa berhasil dan berprestasi, yang kemudian diterjemahkan menjadi pelayanan yang baik kepada pelanggan.
2. Pengukuran dapat menjadikan dasar menentukan standar kerja dan standar prestasi yang harus dicapai, yang akan mengarah menuju kualitas yang semakin baik dan kepuasan pelanggan meningkat.
3. Pengukuran memberikan umpan balik segera kepada organisasi.

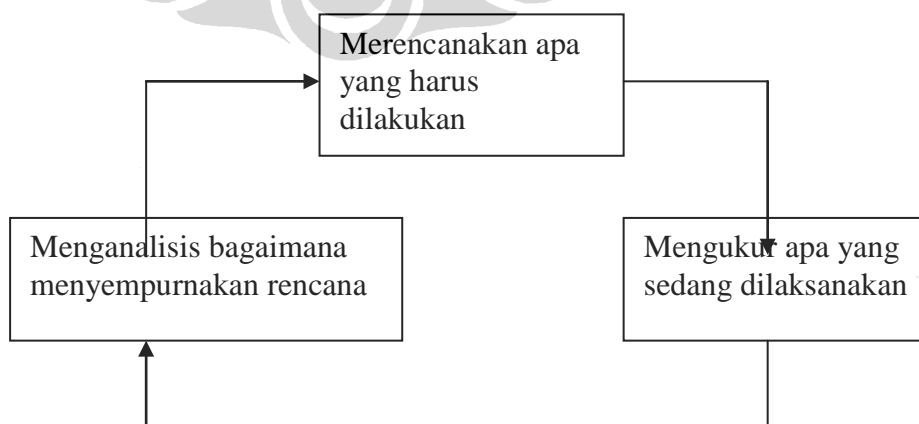
4. Pengukuran memberitahu apa yang harus dilakukan untuk memperbaiki kualitas dan keuasan pelanggan serta bagaimana harus melakukannya.
5. Pengukuran memotivasi orang untuk melakukan dan mencapai tingkat produktivitas yang lebih tinggi.

Untuk itu seberapa jauh persepsi terhadap jasa yang telah memenuhi harapan pelanggan, maka kepuasan pelanggan perlu diukur dari tingkat persepsi pelanggan dan harapan pelanggan. Oleh karena itu, pelanggan tidak akan puas, apabila pelanggan mempunyai persepsi bahwa harapannya belum atau kurang (<) terpenuhi sedangkan pelanggan akan merasa puas jika persepsinya sama atau lebih (>) dari yang diharapkan.

Untuk mendapatkan keyakinan terhadap sesuatu yang berkualitas, diperlukan pengukuran tentang kualitas. Untuk itu, Gaspersz (1997 : 125) menyatakan bahwa karena hasil pengukuran akan menjadi landasan dalam membuat kebijakan perbaikan kualitas secara keseluruhan, maka perlu dipahami kondisi-kondisi yang sangat diperlukan dalam mendukung pengukuran kualitas yang valid.

Tjiptono (1997 : 58), merumuskan unsur-unsur sistem pengukuran seperti terlihat dalam gambar 2.5 di bawah ini:

Siklus Pengukuran Dalam Jasa Berkualitas



Sumber : Fandy Tjiptono (1997), *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*

Dari gambar tersebut menyatakan bahwa sistem pengukuran terdiri :

1. Menyusun ukuran proses dan hasil;
2. Mengidentifikasi output dari proses kerja dan mengukur kesesuaian dengan tuntutan pelanggan;
3. Mengoreksi penyimpangan dan meningkatkan kinerja.

Yuwono, Sukarno dan Ichsan (2004 : 32-33), mengemukakan bahwa perspektif pelanggan memiliki dua kelompok pengukuran, yaitu :

1. *Customer core measurement*, yang memiliki beberapa komponen pengukuran, terdiri dari : *market share, customer retention, customer acquisition, customer satisfaction dan customer profitability*.
2. *Customer value proposition*, pemicu kinerja yang didasarkan pada komponen : *product / service, customer relationship dan image and relationship*.

Selanjutnya Brata (2003 : 38), mengemukakan bahwa bila kinerja pelayanan dikaitkan dengan harapan dan kepuasan maka gambarannya sebagai berikut :

1. Kinerja < Harapan

Bila kinerja layanan menunjukkan keadaan di bawah harapan pelanggan, maka pelayanan kepada pelanggan dapat dianggap tidak memuaskan.

2. Kinerja = Harapan

Bila kinerja layanan menunjukkan keadaan sama atau sesuai dengan yang diharapkan pelanggan, maka pelayanan dianggap memuaskan, tapi tingkat kepuasannya adalah minimal karena pada keadaan seperti ini dapat dianggap belum ada keistimewaan layanan.

3. Kinerja > Harapan

Bila kinerja layanan menunjukkan lebih dari yang diharapkan pelanggan, maka pelayanan dianggap istimewa atau sangat memuaskan karena pelayanan yang diberikan ada tahap yang optimal.

Untuk pengukuran kepuasan pelanggan dalam bidang jasa, salah satu konsep dengan menggunakan metode *SURVQUAL* yang dikemukakan oleh Zeithmal et, al., (1990) dalam (Irawan, 2003 129:132), dengan metode inidilakukan pengukuran terhadap lima dimensi kualitas pelayanan yaitu, *rangible, reliability, responsiveness, assurededan empathy*. Kemudian lima dimensi ini dijabarkan dalam indikator yang total berjumlah 22 pertanyaan. Salah satu indeks dari kepuasan pelanggan yang dihasilkan adalah perhitungan berdasarkan gap/kesenjangan. Hal ini terjadi karena responden ditanyakan dua kali yaitu harapan dan persepsi, jadi total terdapat 44 pertanyaan yang harus dijawab responden.

Pertanyaan pertama ditunjukan untuk mengukur harapan pelanggan terhadap pelayanan dan pertanyaan kedua untuk mendapatkan skor persepsi terhadap pelayanan. Setelah itu skor persepsi ini dibandingkan dengan skor harapan. Dalam hal ini perhitungan skor persepsi dikurang skor harapan. Apabila dirumuskan, maka penjabarannya adalah sebagai berikut:

1. skor kualitas pelayanan (KL)=skor persepsi(P)-Skor(H)

Dari rumus tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan : (1) Bila $P-H=0$, maka tingkat pelayanan sama dengan yang diharapkan pelanggan, (2) Bila $P-H>0$, maka tingkat pelayanan sangat memuaskan pelanggan, dan (3) Bila $P-H<0$, maka tingkat pelayanan lebih rendah dari yang diharapkan pelanggan.

2. Kepuasan Pelanggan (KP)= Persepsi Pelanggan(P) : Harapan Pelanggan(H)

Dari rumus tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan : (1) Bila $KP < 1$, maka pelanggan tidak puas, (2) Bila $KP=1$, maka pelanggan puas, (3) Bila $KP>1$, maka pelanggan puas sekali.

Berdasarkan perhitungan skor tersebut, maka kemungkinan yang akan terjadi, yaitu :

- a. kesenjangan positif (+) akan terjadi apabila skor persepsi lebih tinggi dari skor harapan atau berarti pelayanan yang diterima lebih dari yang diharapkan
- b. kesenjangan negative (-) terjadi apabila skor harapan lebih tinggi atau berarti harapan pelanggan untuk pelayanan tersebut tidak terpenuhi.

7. Kepuasan Pelanggan

Dalam menyelenggarakan layanan, pihak penyedia dan pemberi layanan harus selalu berupaya untuk mengacu kepada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan konsumen atau kepuasan pelanggan (*customer statisfaction*). Logikanya adalah bahwa apabila pelanggan puas, pastilah akan terjadi sesuatu yang lebih baik di masa mendatang. Pelanggan yang merasa mendapat nilai dari penyedia jasa. Nilai ini dapat berasal dari produk, sistem atau sesuatu yang bersifat emosi. Kalau pelanggan mengatakan bahwa nilai adalah produk yang berkualitas, maka kepuasan terjadi kalau pelanggan mendapat produk yang berkualitas. Kalau bagi pelanggan adalah kenyamanan, maka maka kepuasan akan datang apabila pelanggan yang diperoleh benar-benar nyaman. Kalau nilai dari pelanggan adalah harga yang murah, maka pelanggan akan puas kepada penyedia jasa yang memberikan harga yang paling kompetitif.

Pelanggan yang puas adalah pelanggan yang akan berbagi kepuasan dengan penyedia jasa, bahkan pelanggan yang puas akan berbagi rasa dan pengalamannya kepada orang lain. Oleh karena itu, baik pelanggan maupun penyedia jasa akan sama-sama diuntungkan apabila kepuasan terjadi. Dengan melihat hubungan ini, jelas bahwa kepuasan pelanggan haruslah menjadi salah satu tujuan dari setiap penyedia jasa.

Satisfaction berasal dari bahasa latin, yaitu statis berarti cukup dan *facere* yang berarti melakukan. Jadi produk atau jasa yang memuaskan adalah produk dan jasa yang sanggup memberikan sesuatu yang dibeli oleh konsumen.

Kepuasan lebih banyak didefinisikan dari perspektif pengalaman konsumen setelah mengkonsumsi atau menggunakan suatu jasa. Salah satu definisi dikemukakan oleh Oliver (dalam Irawan, 2003 : 3), mengemukakan bahwa :

Kepuasan adalah respon pemenuhan dari konsumen. Kepuasan adalah hasil penilaian dari konsumen bahwa produk atau pelayanan telah memberikan tingkat kenikmatan dimana tingkat pemenuhan ini bias lebih atau kurang.

Dari definisi tersebut mengindikasikan bahwa kepuasan merupakan syarat mutlak bagi penyedia jasa/pelayanan untuk memenuhi harapan pelanggan. Yoeti (2003 : 11) mengemukakan bahwa secara umum, batasan pelanggan adalah masyarakat pada umumnya yang potensial untuk melakukan pembelian, disebut sebagai pelanggan. Sejalan dengan gagasan tersebut menurut Kotler dan Armstrong (1998 : 185), agar sebuah perusahaan unggul dipasaran dewasa ini, maka perusahaan tersebut harus berpusat pada pelanggan (*customer centered*).

Dari hasil kajian penelitian Gallup ASQC di Amerika Serikat tahun 1985 (Johns, 2003 : 56), menunjukan factor-faktor utama keluhan pelanggan dalam sector jasa adalah :

2. pekerjaan yang tidak dilakukan dengan baik
3. terlalu lambat
4. terlalu mahal
5. orang yang acuh tak acuh
6. orang yang tidak kompetan
7. kurang sopan

Menurut Tjiptono (1997:28), pada prinsipnya ada tiga kunci dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan yang ungl, yaitu:

1. kemampuan memahami kebutuhan dan keinginan pelanggan
2. pengembangan *data base* yang lebih akurat dari pada pesaing
3. pemanfaatan informasi-informasi yang diperoleh dari riset pasar dalam sautu kerangka strategis.

Salah satu ukuran keberhasilan penyedia jasa tang berkualitas sangat tergantung pada kepuasan pelanggan. Kepuasan pelanggan dapat dicapai apabila terdapat kesesuaian antara apa yang diharapkan oleh pelanggan dengan kenyataan yang didapat. Kepuasan pelanggan adalah salah satu alat untuk memenangkan

persaingan. Berhubung fokus dari kualitas adalah kepuasan pelanggan, maka perlu dipahami komponen-komponen yang berkaitan dengan kepuasan pelanggan. Gaspersz (1997 : 34) menyatakan bahwa pada dasarnya kepuasan pelanggan dapat didefinisikan secara sederhana sebagai suatu keadaan dimana kebutuhan, keinginan dan harapan pelanggan dapat terpenuhi melalui produk yang di konsumsi.

Kotler (1994 : 46) mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan kepuasan pelanggan (customer satisfaction) adalah tingkat perasaan seseorang setelah memandangkan kinerja (hasil) yang dirasakan dibandingkan dengan harapannya. Sedangkan Mild Lele dan Jagdish N. Sheth (dalam Guansei, 1994 : 17) mendefinisikan bahwa kepuasan pelanggan adalah kunci untuk mendapatkan keuntungan jangka panjang dan tetap memberi kesenangan kepada pelanggan adalah merupakan usaha setiap orang. Sejalan dengan keterangan di atas Gerson (2004 : 5) menyatakan bahwa kepuasan pelanggan adalah bila sebuah produk atau jasa memenuhi atau melampaui harapan pelanggan, biasanya pelanggan merasa puas.

Dari pernyataan tersebut terindikasikan bahwa hal-hal yang perlu diperhatikan dalam mempertahankan kepuasan pelanggan adalah :

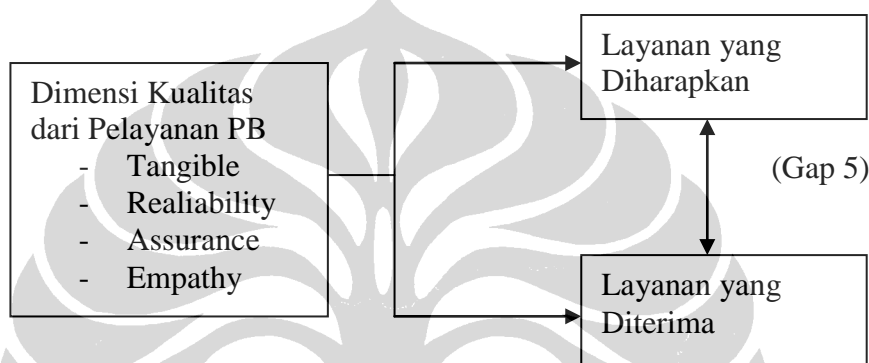
5. Selalu menemukan kebutuhan pokok yang diinginkan oleh pelanggan
6. Mengetahui dengan jelas yang menjadi harapan dari pelanggan, sehingga pelanggan merasa puas dan dengan senang hati mau datang kembali.
7. Memperhatikan apa saja yang membuat pelanggan merasa puas sesuai dengan harapannya.

Untuk mewujudkan dan mempertahankan kepuasan pelanggan organisasi jasa harus melakukan empat hal (Tjiptono 1997 : 129) yaitu Pertama, mengidentifikasi siapa pelanggan. Kedua, memahami tingkat harapan pelanggan. Ketiga, memahami strategi kualitas layanan pelanggan. Keempat, memahami siklus pengukuran dan umpan balik dari kepuasan pelanggan.

Sementara itu, Kepuasan pelanggan tercapai apabila kebutuhan, keinginan dan harapan pelanggan terpenuhi. Berkenaan dengan kualitas, ada tiga level harapan pelanggan mengenai kualitas.

Pertama, harapan pelanggan yang paling sederhana dan berbentuk asumsi *must have* atau *taken for granted*. Kedua, kepuasan pelanggan dicerminkan dalam pemenuhan persyaratan atau spesifikasi. Ketiga, pelanggan menuntut suatu kesenangan (*delight fullness*) atau jasa yang begitu bagusnya sehingga membuat tertarik.

B. Model Analisis



C. Operasionalisasi Konsep

C.1. Persepsi

Persepsi merupakan suatu aspek mendasar dan penting dalam kehidupan sosial manusia. Apa yang dilakukan manusia dalam kehidupan sehari-harinya tidak lepas dari kegiatan yang dinamakan persepsi. Contohnya, anak di lingkungan keluarga tidak lepas dalam mempersepsikan cara kepribadian orang tuanya. Lebih lanjut, meskipun anak-anak di keluarga diberi perlakuan yang sama oleh orang tuanya, namun persepsi masing-masing anak terhadap orang tua bisa saja berbeda. Jadi apa yang dianggap sebagai realita kehidupan tidak lain adalah hasil dari interpretasi manusia terhadap pengalaman hidupnya. (Robins, 1986:56)

Desiderato menjelaskan persepsi sebagai pengalaman tentang objek, peristiwa atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan

menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan. (De Lozier, M Wayne dalam Aster Silalahi, 28). Menurut Allport, persepsi merupakan pengalaman fenomenologis seseorang mengenai suatu objek, yaitu suatu cara pandang individu terhadap objek atau situasi. Dari definisi tersebut, tampak bahwa apabila individu mempersepsikan sesuatu maka ia akan memiliki pengalaman fenomenologis mengenai objek tersebut dan pengalaman tersebut menunjukkan pengetahuan dan pemahaman individu tersebut terhadap objek. (Sharer, 1981:62)

C.2. Kualitas Layanan

Kualitas layanan adalah hasil persepsi di benak pelanggan setelah mereka membandingkan antara persepsi kualitas yang pelanggan terima (*perceived service*) dengan harapan mereka terhadap layanan tersebut (*expected service*). Kualitas oleh banyak pakar diartikan dalam satu frase, di antaranya W.E Deming menyebutnya, perbaikan berkesinambungan (*continuous improvement*); Joseph M. Juran, menyebutnya sebagai cocok untuk digunakan (*fit for use*); Philip Crosby, mengartikan kesesuaian dengan persyaratan. Selain itu Kaoru Ishikawa, mengartikan dalam bentuk kalimat, yaitu produk yang paling ekonomis, paling berguna dan selalu memuaskan pelanggan. Selanjutnya JW Cortado, menyebutnya pula dalam satu frase, yaitu saat kejujuran (*the moment of truth*), atau kualitas diciptakan pada saat pelaksanaan. (Cortado, 1996:8)

Bertolak dari pendapat di atas, pelayanan kualitas birokrasi adalah melayani konsumen sesuai dengan kebutuhan dan seleranya. Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan pelayanan, semuanya sudah terukur ketepatannya karena yang diberikan adalah kualitas.

C.3. Pembebasan Bersyarat

Pembebasan Bersyarat adalah proses pembinaan Narapidana dan Anak Pidana di Luar Lembaga Pemasyarakatan setelah menjalani

sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) masa pidananya minimal 9 (Sembilan) bulan.

D.Batasan Konsep

Selanjutnya untuk menghindari kesalah pahaman terhadap konsep yang disusun dalam pembahasan penelitian tesis ini, maka batasan konsep yang digunakan adalah sebagai berikut :

- a. Pemasyarakatan adalah kegiatan untuk melakukan pembinaan warga binaan pemasyarakatan berdasarkan sistem, kelembagaan, dan cara pembinaan yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana;
- b. Sistem Pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan warga binaan pemasyarakatan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina, dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas warga binaan pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab;
- c. Lembaga Pemasyarakatan yang selanjutnya disebut LAPAS adalah tempat untuk melaksanakan pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan;
- d. Balai Pemasyarakatan yang selanjutnya disebut BAPAS adalah pranata untuk melaksanakan bimbingan Klien Pemasyarakatan;
- e. Narapidana adalah seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- f. Pembinaan adalah kegiatan untuk meningkatkan kualitas ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha esa, Intelektual, perilaku, professional, kesehatan jasmani dan rohani Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan

- g. Pembebasan Bersyarat adalah Narapidana telah menjalani $\frac{2}{3}$ dari masa pidananya, setelah dikurangi masa tahanan dan Remisi dihitung sejak tanggal putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap dengan ketentuan $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) tersebut tidak kurang dari 9 (sembilan) bulan;
- h. Pembimbing Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Litmas adalah kegiatan penelitian untuk mengetahui latar belakang kehidupan Warga Binaan Pemasyarakatan yang dilaksanakan oleh BAPAS;
- i. Tim Pengamat Pemasyarakatan yang selanjutnya disebut TPP adalah Tim yang bertugas memberikan saran mengenai program pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan.

