

KUALITAS PELAYANAN PEMBUATAN PASPOR DI KANTOR IMIGRASI KELAS 1 BANDUNG

Oleh:

Kristian Widya Wicaksono *)

ABSTRAK

Kualitas pelayanan merupakan salah satu isu sentral yang berkembang di sektor publik. Hal ini terjadi seiring dengan proses demokratisasi yang meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap hak-hak mereka selaku pembayar pajak. Sehingga aparat pemerintah memiliki obligasi untuk menyelenggarakan pelayanan publik secara prima dan bertanggungjawab. Salah satu jenis pelayanan publik tersebut adalah pelayanan administratif yang komponennya adalah pembuatan paspor. Kantor Imigrasi sebagai kepanjangan tangan Departemen Hukum dan HAM RI yang secara langsung berhadapan dengan pemohon paspor seringkali mendapat sorotan atas kinerja penyelenggaraan pelayanannya. Oleh karenanya, terdapat tuntutan untuk meningkatkan kualitas pelayanan ke arah yang lebih konstruktif dan berorientasi pada pemenuhan kebutuhan warganegara.

Tujuan penelitian ini adalah mengukur Kualitas Pelayanan Pembuatan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung yang ditinjau dari dimensi Reliability, Responsiveness, Assurance, Emphaty dan Tangibles. Pada sisi yang lain peneliti juga melakukan penelusuran terhadap kesenjangan persepsi Kepala Kantor Imigrasi dan Kepala Seksi Lalu Lintas Keimigrasian terhadap ekspektasi pemohon paspor.

Jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah survay dengan metode deskriptif kuantitatif. Data dikumpulkan dengan menggunakan kuesioner dan wawancara. Kuesioner disebarkan kepada 100 responden pemohon paspor yang tengah mengambil paspor yang telah dicetak. Sedangkan wawancara dilakukan terhadap Kepala Kantor Imigrasi dan Kepala Seksi Lalu Lintas Keimigrasian Bandung. Teknik analisis data yang digunakan adalah Item-by-item Analysis, Dimension-by-dimension Analysis dan Two-Dimensional Differencing Plane.

Hasil penelitian tentang Kualitas Pelayanan Pembuatan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan antara Persepsi dengan Ekspektasi Responden atas pelayanan pembuatan paspor yang diselenggarakan oleh Petugas Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung. Skor SERVQUAL untuk masing-masing dimensi diantaranya Reliability (-3,1), Responsiveness (-3,075), Assurance (-3,175), Emphaty (-3,2) dan Tangibles (-3,15). Oleh karenanya, Kualitas Pelayanan Pembuatan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung tidak memuaskan bagi Responden.

Kata Kunci: Pelayanan Publik, Kualitas Pelayanan dan Kepuasan Warga Negara

*) Dosen Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

Pasca krisis moneter dan politik tahun 1997 dan 1998, Indonesia memasuki sebuah fase transisi dari rezim pemerintahan yang intervensionis otoritarian menjadi negara yang lebih demokratis. (Henk Schulte Nordholt dan Hanneman Samuel, 2004: 1). Proses demokratisasi membawa negara ini untuk mulai menghormati hak-hak warganegara, salah satunya melalui upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warganegara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Pernyataan ini menegaskan bahwa pada tataran regulasi fokus penyediaan pelayanan publik di Indonesia telah sejalan dengan semangat demokratisasi yakni mengupayakan semaksimal mungkin agar seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan secara sistematis dan terencana dapat memenuhi kebutuhan warganegara selaku pembayar pajak (*tax payer*). Sehingga sedianya orientasi utama aparatur pemerintah adalah mengedepankan misi organisasi yakni pemenuhan kebutuhan warganegara sebagaimana yang dikemukakan Osborne dan Geabler (2005: 127-128), yakni *transforming rule-driven organization* atau organisasi yang digerakkan oleh misi bukan terpaku pada aturan-aturan prosedural yang kaku.

Pembuatan paspor merupakan jenis pelayanan publik yang tidak dapat disediakan melalui mekanisme pasar atau hanya dapat dilakukan oleh instansi pemerintah yang berkewenangan dalam hal ini Kantor Imigrasi. Jasa yang tidak dapat disediakan melalui mekanisme pasar dikategorikan kedalam barang publik. (Guritno Mangkoesobroto, 2001: 2) Barang Publik memiliki dua karakteristik kunci yakni *nonrivalry* dan *nonexcludability*. (Holley H. Ulbrich, 2003: 67). Oleh karenanya, sejalan dengan kedua karakteristik tersebut maka organisasi penyedia layanan pembuatan paspor yakni Kantor Imigrasi yang berada di bawah koordinasi Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia memiliki obligasi untuk memperlakukan warga masyarakat secara adil dalam bentuk penyediaan pelayanan pembuatan paspor yang prima dan berkualitas.

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang *Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik* dikemukakan bahwa Pembuatan Paspor termasuk kedalam kelompok kategori pelayanan administratif. Pelayanan administratif dalam Keputusan Menteri

Pendayagunaan Aparatur Negara tersebut selanjutnya didefinisikan sebagai pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya.

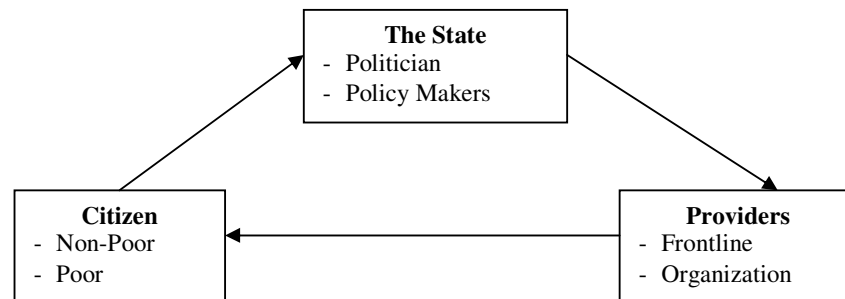
Pelayanan keimigrasian seperti paspor merupakan proses sosial dan manajerial karena Kantor Imigrasi dan Pemohon Paspor memperoleh kebutuhan dan harapan mereka dengan mengkreasi, menawarkan dan bertukar sesuatu yang bernilai satu sama lain atau terdapat kebutuhan interaksi yang berkualitas. Hal ini tentunya dilakukan dengan perencanaan yang sistematis dan terkalkulasi. Oleh karenanya, diperlukan suatu upaya untuk memenuhi kebutuhan terhadap kualitas pelayanan yang prima, sehingga didapat faktor-faktor dominan yang berpengaruh terhadap peningkatan kualitas pelayanan. (U. Avian, 2000: 31)

Menurut Edvarson (1994) suatu pelayanan dianggap berkualitas apabila seluruh elemen aktor yang terkait dengan pelaksanaan pelayanan tersebut merasa puas. Selanjutnya, menurut Gasperz (1997: 5), Kualitas Pelayanan dapat dipahami dalam dua pokok pengertian; *Pertama*, kualitas merupakan keistimewaan dari sebuah produk baik keistimewaan yang terlihat secara langsung maupun keistimewaan atraktif yang sesuai dengan harapan pelanggan sehingga memberikan kepuasan. *Kedua*, kualitas merupakan segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Berry, Zeithaml dan Parasuraman (1998: 23) mengemukakan tentang lima dimensi yang digunakan oleh Pengguna Layanan untuk menilai kualitas pelayanan yang disajikan oleh suatu organisasi. Kelima dimensi tersebut adalah (1) *Reliability* yaitu kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan secara handal dan akurat; (2) *Responsiveness* yakni kesediaan untuk membantu pengguna layanan dan menyelenggarakan pelayanan tepat waktu; (3) *Assurance* yaitu Pengetahuan dan keramahan petugas pemberi layanan serta kemampuan mereka untuk menginspirasi kepercayaan dan kenyamanan bagi pengguna layanan; (4) *Empathy* yakni kepedulian dan perhatian pihak penyelenggara pelayanan terhadap setiap pengguna layanan; dan (5) *Tangibles* yaitu fasilitas fisik, perlengkapan dan penampilan petugas pelayanan.

Namun, pada negara berkembang seperti Indonesia, proses penyediaan pelayanan publik terlalu kompleks dan berbelit-belit serta tidak berorientasi kepada masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari laporan *World Bank* yang mengilustrasikan

proses penyediaan pelayanan publik di negara berkembang (Lihat bagan 1-1). Untuk mengakes sebuah layanan maka warganegara terlebih dahulu harus menyampaikan permintaan kebutuhan atas suatu pelayanan kepada negara. Negara kemudian memproses permintaan tersebut melalui interaksi antara politisi dan pembuat kebijakan sehingga dirumuskanlah penyediaan pelayanan yang dimaksud. Selanjutnya rumusan tersebut disampaikan kepada organisasi pemerintah dan diteruskan kepada unit pelayanan. Baru setelah itu pelayanan yang dibutuhkan dapat disajikan kepada masyarakat.



Sumber: *World Development Report*, 2004

Bagan 1-1 Alur Proses Penyediaan Pelayanan Publik di Negara Berkembang

Proses yang berbelit-belit tersebut menyimpan tiga potensi masalah, yaitu:

1. Akuntabilitas tidak akan disampaikan oleh penyedia layanan (*providers*) kepada warganegara (*citizen*) tetapi kepada negara (*state*) selaku pemberi pekerjaan.
2. Para pembuat kebijakan (*Policy Makers*) tidak mepedulikan pelayanan yang diterima oleh warganegara (*citizen*) karena berfokus pada sejauhmana politisi (*politician*) menyetujui ajuan anggaran yang diusulkan.
3. Para politisi (*Politician*) tidak memberikan akuntabilitasnya kepada masyarakat, melainkan kepada Partai Politik (*Political Party*) yang menempatkan mereka di parlemen.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa fokus pelayanan publik pada akhirnya bukan bermuara pada upaya yang sistematis dan rasional guna memenuhi kebutuhan warganegara melainkan kepada para pembuat kebijakan dan politisi. Padahal konsepsi *The New Public Administration* yang ditawarkan oleh H. George Frederickson memfokuskan pada daya tanggap terhadap kebutuhan warganegara bukan kepada

kebutuhan negara (*state*) dan organisasi penyedia layanan (*service provider*). (H. George Frederickson, 2003: 10). Kenyataan ini menunjukkan bahwa pengelolaan pelayanan publik di negara berkembang umumnya masih belum mampu menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat.

Menurut Leo Agustino (2005: 203) penyelenggaraan pelayanan yang berkualitas di Indonesia umumnya masih tersandung dengan sejumlah masalah diantaranya kinerja aparatur yang masih buruk, diskriminasi, serta terbangunnya budaya paternalistik yang menyebabkan terjadinya rente birokrasi. Kondisi ini tentunya bukanlah suatu hal yang mengherankan, sebab apabila ditinjau kembali pada masa orde baru, bangsa Indonesia berada di bawah cengkaman kekuasaan negara (*state*) yang sangat rigid. Oleh karenanya, pola pemajakan informal serta distribusi pendapatan *bottom-up* mewarnai birokrasi yang bertugas memberikan pelayanan. Para birokrat di Indonesia yang digaji rendah menopang kehidupan mereka dengan sumber-sumber pendapatan informal yaitu dengan cara menjual izin-izin dan menarik pajak-pajak pribadi. (Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken, 2007: 11).

Dominasi birokrasi ini dimungkinkan karena masyarakat selaku pengguna layanan hanya dihadapkan dengan lembaga tunggal penyedia layanan (*single service provider*). Sehingga meskipun kinerja pelayanan lembaga tersebut kurang memuaskan, tetapi masyarakat tidak memiliki pilihan yang lain selain harus mengakses pelayanan tadi pada lembaga dimaksud. Oleh karenanya, instansi penyedia jasa layanan publik khususnya yang dikelola secara sentralistik oleh pemerintah tidak menghadapi kekhawatiran akan ditinggalkan oleh pengguna layanannya termasuk dalam hal ini lembaga penyelenggara pelayanan pembuatan paspor. Pada sisi lain, sebagaimana yang kita ketahui bersama bahwa dalam kesepakatan internasional, paspor adalah dokumen yang wajib dimiliki oleh setiap individu manakala akan melakukan perjalanan ke luar negeri dan dokumen ini hanya bisa diterbitkan oleh negara asal individu tersebut. Sehingga situasi masalah ini menyebabkan posisi tawar pemohon paspor menjadi kurang mendapat tempat yang menguntungkan. Alhasil relasi yang terbangun antara pemohon paspor dan penyelenggara pelayanan pembuatan paspor menjadi tidak berimbang. Kondisi tersebut jelas menyalahi azas pelayanan publik yaitu Keseimbangan Hak dan Kewajiban antara Penyelenggara dan Pengguna Layanan sebagaimana yang

diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang *Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik*.

Sementara itu, situasi masalah semakin kompleks karena wilayah kerja sebuah Kantor Imigrasi relatif cukup luas sehingga harus melayani masyarakat pada jumlah yang cukup banyak. Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung, misalnya memiliki wilayah kerja yang mencakup enam Kabupaten/Kota yaitu Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Bandung Barat, Kota Cimahi, Kabupaten Sumedang dan Kabupaten Subang. Bisa kita bayangkan berapa banyak jumlah pemohon paspor yang harus dilayani setiap harinya. Sehingga konsentrasi pekerjaan yang berlebihan dapat memicu munculnya potensi pengelolaan pelayanan pembuatan paspor yang kurang optimal. Padahal, idealnya pelayanan publik seperti pembuatan paspor memberikan kenyamanan bagi warganegara selaku pembayar pajak saat mengakses layanan tersebut.

Belum lagi kendala luas ruangan tunggu Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung yang tidak terlalu memadai. Berdasarkan pantauan peneliti di lapangan diketahui bahwa pada jam-jam tertentu, ruangan tunggu yang disediakan oleh Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung terisi padat oleh pemohon paspor serta warga yang mengurus dokumen keimigrasian lainnya dan berakibat suasana ruangan menjadi panas serta tidak nyaman. Sebagian pengunjung bahkan tidak mendapat tempat duduk sehingga harus berdiri sedangkan sebagian lainnya terpaksa duduk-duduk di halaman luar.

Salah seorang pengunjung yang diwawancarai oleh peneliti menyatakan bahwa pelayanan pembuatan paspor di Bandung jauh berbeda dengan di Jakarta. Menurutnya, gedung Kantor Imigrasi di Jakarta jauh lebih luas sehingga sangat memadai dan nyaman tanpa harus berdesak-desakan dengan pengunjung lainnya seperti di Bandung. Beliau juga mengeluhkan lambannya pelayanan Kantor Imigrasi Bandung sebab harus menunggu lebih dari tiga jam untuk mengambil paspor yang telah dicetak tanpa penjelasan apapun dari petugas Kantor Imigrasi Bandung. Padahal menurut standar yang telah ditetapkan oleh Departemen Hukum dan HAM diketahui bahwa luas tanah sebuah Kantor Imigrasi adalah 6000 meter persegi sedangkan luas tanah Kantor Imigrasi Bandung adalah 2250 meter persegi. Hal ini mengindikasikan bahwa terdapat masalah pada aspek *Tangibles* dan *Reliability* pelayanan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung.

Selain itu, sejumlah masalah juga turut berkembang di seputar pelayanan pembuatan paspor. Berikut ini artikel-artikel hasil penelusuran yang dilakukan peneliti terhadap keluhan atas sajian pelayanan yang diselenggarakan di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung:

1. Keluhan yang disampaikan seorang warganegara Indonesia yang tinggal di Jepang bernama Ida Rosida dalam kolom Surat Pembaca pada Detik.com tertanggal 30 November 2007. (<http://suarapembaca.detik.com/read/2007/11/30/102109/859804/283/foto/index.html>, diakses, 20 Agustus 2009). Ibu Ida menyampaikan bahwa petugas pelayanan yang mewawancari adiknya mempersulit proses layanan yaitu tidak meminjamkan mesin *fax* untuk mengirim data dari Jepang guna keperluan mengurus paspor di Bandung. Situasi tersebut menunjukkan indikasi bahwa aspek *emphaty* dalam pelayanan kurang memperoleh perhatian dari petugas layanan di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung.
2. Keluhan yang disampaikan oleh Bapak Dayat D. Hidayat penduduk Kampung Ciapus Kecamatan Banjaran Kabupaten Bandung melalui harian umum Pikiran Rakyat edisi 18 Agustus 2008. (<http://newspaper.pikiran-rakyat.com/prprint.php?mib=beritadetail&id=74091>, diakses 20 Agustus 2009). Melalui uraian Bapak Dayat diketahui bahwa nomor antrian meskipun diambil pada pagi hari saat belum ada pengunjung lainnya yang datang tetapi ia mendapat nomor antrian besar. Hal ini mengindikasikan adanya masalah dengan aspek *Reliability* yakni memenuhi pelayanan sesuai janji yang disampaikan dalam brosur atau papan pengumuman yang mengilustrasikan prosedur pembuatan paspor.
3. Keluhan lainnya disampaikan oleh Ibu Ine Avianti penduduk Jalan Hegarmanah Kota Bandung. Keluhan ini dimuat pada Harian Kompas yang terbit pada tanggal 23 Agustus 2008. (<http://www.kompas.com/suratpembaca/read/8482>, diakses 20 Agustus 2009). Ibu Ine menguraikan bahwa dia mendapat perlakuan kasar yakni dimarahi dan ditunjuk-tunjuk kepalanya oleh Petugas di Kantor Imigrasi Kelas 1 Kota Bandung. Hal ini mengindikasikan bahwa terdapat masalah dengan aspek *assurance* pada penyajian layanan yang disampaikan oleh petugas di Kantor Imigrasi Kelas 1 Kota Bandung.

4. Keluhan yang disampaikan oleh Bapak Harry Penduduk Sukamenak Bandung yang dimuat dalam Harian Kompas edisi 19 Juni 2009. (<http://www.kompas.com/suratpembaca/read/8482>, diakses 20 Agustus 2009). Isi keluhannya adalah lambannya waktu pembuatan paspor yang mencapai lima hari akibat sistem informasi data kependudukan yang tidak terintegrasi sehingga proses pengecekan dokumen pembuatan paspor memakan waktu yang cukup lama. Hal ini mengindikasikan bahwa ada masalah dengan aspek *responsiveness* dalam pelayanan yang disajikan oleh petugas Kantor Imigrasi Bandung
5. Selanjutnya ada sebuah artikel berjudul “*Ricuh, Pelayanan Paspor di Kantor Imigrasi.*” Artikel ini dimuat pada situs *Antaraneews* yang dipublikasikan pada tanggal 1 Agustus 2008. (<http://www.antara.co.id/print/?i=1217593210>, diakses 20 Agustus 2009). Berdasarkan artikel tersebut ditemukan indikasi masalah bahwa penguasaan petugas pelayanan di kantor Imigrasi Kelas 1 Kota Bandung terhadap penerapan sistem komputerisasi yang baru mengalami hambatan dalam pengoperasiannya sehingga berpengaruh terhadap pelayanan pembuatan paspor. Hal ini mengindikasikan terdapat masalah dengan aspek *tangibles* pada pelayanan pembuatan paspor.

Berdasarkan indikasi-indikasi masalah tersebut maka peneliti menduga bahwa pelayanan pembuatan paspor di kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung tidak sesuai dengan ekspektasi pemohon paspor. Sehingga perlu dilakukan sebuah penelitian ilmiah guna mengklarifikasi dugaan dimaksud.

Selain itu, poin lainnya yang menarik perhatian peneliti adalah kesenjangan antara Persepsi Kepala Kantor Imigrasi sebagai aparatur negara di level lini (*street level bureaucracy*) yang bertanggungjawab atas seluruh aspek penyelenggaraan pelayanan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung terhadap ekspektasi pemohon paspor dengan pelayanan yang diharapkan oleh pemohon paspor. Hal ini perlu diselidiki secara mendalam sebab salah satu masalah di sektor publik adalah komunikasi kebijakan antara pucuk pimpinan tertinggi seperti Presiden atau Kepala Daerah yang memiliki gagasan-gagasan yang ideal dengan birokrasi yang bekerja sebagai mesin pemerintah. Peneliti menduga bahwa ketidakmampuan Kepala Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung menterjemahkan harapan-harapan penyelenggaraan pelayanan yang disusun oleh Presiden, Menteri Hukum dan HAM serta Menteri Pendayagunaan Aparatur

Negara terutama yang dituangkan dalam aturan tertulis seperti Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang *Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik* menjadi pemicu lambannya pembenahan dan peningkatan kualitas pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan pada sebelumnya, maka pertanyaan penelitian (*research questions*) yang hendak dijawab melalui rangkaian kegiatan pengumpulan dan analisis data dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah Kualitas Pelayanan Pembuatan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung yang ditinjau dari aspek *Reliability, Responsiveness, Empathy, Assurance* dan *Tengibles*?
2. Bagaimanakah kesenjangan antara Persepsi Kepala Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung dengan ekspektasi pemohon paspor?
3. Bagaimanakah kesenjangan antara Persepsi Kepala Seksi Lalu Lintas Keimigrasian selaku Penanggungjawab Sub Organisasi yang secara langsung mengurus pelayanan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung dengan ekspektasi pemohon paspor?

Tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah:

1. Menemukan informasi yang relevan serta menganalisis fenomena Kesenjangan antara persepsi dan ekspektasi pemohon paspor atas Pelayanan Pembuatan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung yang ditinjau dari aspek *Reliability, Responsiveness, Empathy, Assurance* dan *Tengibles*.
2. Menemukan informasi yang relevan serta menganalisis fenomena Kesenjangan antara persepsi Kepala Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung dengan ekspektasi pemohon paspor.
3. Menemukan informasi yang relevan serta menganalisis fenomena Kesenjangan antara persepsi Kepala Seksi Lalu Lintas Keimigrasian dengan ekspektasi pemohon paspor atas pelayanan pembuatan paspor.

KAJIAN TEORI

Pengertian Pelayanan Publik

Pengertian pelayanan publik sebagaimana yang diuraikan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang

Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik adalah sebagai berikut: “Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Lebih lanjut diuraikan bahwa ontologi pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur negara sebagai abdi masyarakat. Sedangkan asas-asas pelayanan publik sesuai Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 di antaranya:

1. *Transparansi*, yakni bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti. Azas ini pada prinsipnya merupakan respon terhadap proses demokratisasi sehingga penyelenggaraan pelayanan publik tidak terlepas dari pengendalian dan pengawasan masyarakat.
2. *Akuntabilitas*, yaitu dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Akuntabilitas merupakan aspek penting dalam pelayanan publik. Akan tetapi, di Indonesia proses pertanggungjawaban ini tidak ditujukan kepada masyarakat selaku pemegang kedaulatan yang sesungguhnya melainkan ditujukan kepada atasan atau pimpinan organisasi pemerintah. Hal ini menyebabkan orientasi akuntabilitas pelayanan publik saat ini masih kabur dan cenderung rentan untuk disalahgunakan.
3. *Kondisional*, yaitu sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas. Kemampuan keuangan pemerintah hendaknya dibuka secara transparan kepada masyarakat sehingga terbentuk pemahaman yang benar mengenai hal tersebut. Oleh karenanya, aspek alokasi anggaran pemerintah juga menjadi titik kritis dalam meninjau keseriusan pemerintah mendorong peningkatan pelayanan secara nyata kepada masyarakat.
4. *Partisipatif*, yakni mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat. Sedianya, pelayanan tidak menciptakan ketergantungan melainkan

mendorong masyarakat untuk lebih mandiri. Oleh karenanya, pemerintah harus secara cermat menformulasi kebijakan pelayanan sehingga apabila sebuah pelayanan dinilai tidak lagi harus ditangani oleh pemerintah maka dapat diselenggarakan secara mandiri oleh masyarakat bekerjasama dengan sektor privat.

5. *Kesamaan, Hak* yaitu tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi. Hal inilah yang hendaknya ditegaskan dalam pelayanan publik. Sebab, tidak jarang praktik-praktik kolusi seperti mendahulukan calo atau kerabat petugas pelayanan menjadi fenomena yang empiris di lapangan. Pada sisi inilah komitmen terhadap persamaan hak seringkali diabaikan bahkan terjadi tindakan-tindakan yang diskriminatif sehingga memicu kekecewaan masyarakat terhadap aparat pemerintah.
6. *Keseimbangan Hak dan Kewajiban*, yakni pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak. Asas ini hendaknya dikomunikasikan dari awal proses interaksi antara petugas layanan dan pengguna layanan sehingga kedepannya tidak terjadi salah paham atau perbedaan persepsi yang mengakibatkan semakin menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga penyelenggara pelayanan publik.

Bila ditinjau secara saksama maka enam asas pelayanan publik tersebut mencoba untuk memberikan gambaran bahwa proses penyelenggaraan pelayanan yang ditujukan untuk kepentingan umum hendaknya memenuhi seluruh aspek-aspek tersebut. Namun yang terpenting adalah konsistensi pelaksanaannya di lapangan sehingga peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud secara nyata.

Hal lainnya yang penting diperhatikan dalam pelayanan publik sebagaimana yang dituangkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 di antaranya adalah prinsip, standar, pola penyelenggaraan, biaya, pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita, pelayanan khusus, biro jasa pelayanan, tingkat kepuasan masyarakat, pengawasan penyelenggaraan, penyelesaian pengaduan dan sengketa, serta evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 diuraikan pula tentang *Prinsip Pelayanan Publik* yang meliputi:

1. Kesederhanaan Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan. Oleh karenanya, simplifikasi prosedur layanan perlu dilakukan secara berkesinambungan agar masyarakat semakin dimudahkan dalam memperoleh layanan.
2. Kejelasan dalam tiga hal, yaitu:
 - a. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik. Namun, sejumlah persyaratan juga hendaknya mempertimbangkan aspek kemampuan dari pengguna layanan untuk memenuhinya misalnya dengan mencari substitusi dari salah satu syarat administratif yang tidak dimiliki oleh pengguna layanan.
 - b. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik. Pelayanan yang dipusatkan pada satu unit layanan terpadu sebenarnya merupakan langkah yang cukup baik sebagaimana yang tengah berkembang di Indonesia saat ini yaitu Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP). Hal ini semakin memudahkan masyarakat untuk mengidentifikasi lembaga penyedia layanan sehingga memangkas alur birokrasi yang terlalu berbelit-belit;
 - c. Rincian biaya pelayanan publik dan tatacara pembayaran. Kedepannya perlu dikembangkan sistem terpadu dimana pembayaran akan jasa suatu layanan langsung disetorkan ke Kas Negara atau Kas Daerah. Hal ini dapat mengeliminir praktek pungutan liar yang selama ini dikeluhkan masyarakat dalam pelayanan publik.
3. Kepastian Waktu Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi. Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.
5. Keamanan. Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. Tanggung jawab. Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

7. Kelengkapan Sarana dan Prasarana. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).
8. Kemudahan Akses. Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
9. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan. Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
10. Kenyamanan. Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain- lain.

Bila ditinjau dari poin 3 hingga 10, tampaknya Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara tersebut mencoba untuk mengakomodasi dimensi-dimensi pelayanan yang dikembangkan oleh Parasuraman, Zeithaml dan Berry. Kepastian Waktu dan Akurasi termasuk kedalam dimensi *Reliability*. Kemudian Keamanan, Tanggungjawab, Kedisiplinan, dan Kesopanan termasuk kedalam dimensi *Assurance*. Sedangkan kemudahan akses termasuk dalam dimensi *Empathy* dan kenyamanan serta kelengkapan sarana dan prasarana termasuk pada dimensi *Tangibles*. Dengan demikian, pengukuran kualitas pelayanan di sektor publik bisa diterapkan berdasarkan prinsip-prinsip pelayanan publik sebagaimana yang diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang *Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik*.

Pada tahun 2004 Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara kembali menerbitkan sebuah Keputusan Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 mengenai Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Dalam keputusan ini diuraikan empat belas unsur yang dijadikan dasar dalam mengukur Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) atas pelayanan yang disajikan pada suatu unit pemerintahan yang meliputi (1) Prosedur Pelayanan; (2) Persyaratan pelayanan; (3) Kejelasan Petugas Pelayanan; (4) Kedisiplinan Petugas Pelayanan; (5) Tanggungjawab Petugas Pelayanan; (6) Kemampuan Petugas Pelayanan; (7) Kecepatan Pelayanan; (8) Keadilan Mendapatkan Pelayanan; (9) Kesopanan dan Keramahan Petugas; (10) Kewajaran Biaya Pelayanan; (11) Kepastian Biaya Pelayanan; (12) Kepastian Jadwal

Pelayanan; (13) Kenyamanan Lingkungan; dan (14) Keamanan Pelayanan. Keempat belas unsur tersebut kemudian dikonversi menjadi pertanyaan yang disampaikan minimum kepada seratus lima puluh orang responden. Dengan teknik pengolahan yang telah ditentukan dalam Keputusan Menpan tersebut, maka akan muncul kategorisasi kinerja unit pelayanan yang diteliti. Metode inilah yang digunakan pada sektor publik di Indonesia untuk menilai Kepuasan Warganegara (*citizen satisfaction*) atas suatu sajian pelayanan publik. Bila diamati secara saksama keempat belas unsur tersebut mewakili dimensi kualitas pelayanan (lihat Tabel 2-1).

Oleh karenanya, penelitian Kualitas Pelayanan (*Service Quality*) memiliki cakupan yang lebih luas dibandingkan dengan Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat semata. Sebab operasionalisasi atas masing-masing dimensi kualitas pelayanan dapat dikembangkan secara fleksibel oleh peneliti untuk memperoleh informasi yang lebih *exhaustive* mengenai Kualitas Pelayanan pada suatu instansi penyedia layanan publik. Selain itu, konteks pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat lebih mengarah pada kinerja suatu pelayanan bukan pada kualitas pelayanannya. Maka dari itu, peneliti berkesimpulan bahwa fokus kajian keduanya memiliki perbedaan yang sangat esensial.

Tabel 2-1 Kesamaan Dimensi Kualitas Pelayanan Dengan Unsur Penilaian IKM

Dimensi Kualitas Pelayanan	Unsur Penilaian Indeks Kepuasan Masyarakat dalam Kepmenpan Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004
<i>Reliability</i>	Persyaratan Pelayanan Kepastian Jadwal pelayanan Kepastian Biaya Pelayanan
<i>Responsiveness</i>	Kecepatan Pelayanan
<i>Assurance</i>	Kejelasan Petugas Pelayanan Tanggungjawab Petugas Pelayanan Kemampuan Petugas Pelayanan Kesopanan dan Keramahan Petugas Keamanan Pelayanan Keadilan Mendapatkan Pelayanan
<i>Empathy</i>	Prosedur Pelayanan Kedisiplinan Petugas Pelayanan Kewajaran Biaya Pelayanan
<i>Tangibles</i>	Kenyamanan Lingkungan

Sumber: Dimodifikasi dari Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M. PAN/2/2004

Secara umum kajian untuk memahami pelayanan publik secara teoritik mulai sedikit menunjukkan perkembangan misalnya Sen Gupta (199: 25) mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut: *“Public service generally means services rendered by the public sector –the state or government”*

Pengertian yang disampaikan Gupta merujuk pada aktor penyedia layanan. Nampak bahwa pemerintah atau pelaku sektor publik memegang peranan utama sebagai penyedia layanan. Hanya saja pengertian ini tidak merinci secara jelas siapa yang sesungguhnya menjadi penerima manfaat dari layanan yang disediakan pada sektor publik.

Selanjutnya, Anoop Rana mendefinisikan bahwa pelayanan publik adalah: *“By their definition, public services are services that are demanded by the public not what the government thinks....”*

Pengertian yang disampaikan oleh Anoop Rana (1999: 21) dapat dipahami sebagai upaya untuk mendorong agar pelayanan publik lebih berorientasi pada pemahaman terhadap kebutuhan atau permintaan publik. Artinya, skenario negara dan penyedia layanan sedianya tidak mendominasi dan mendikte publik sebagai sasaran utama penerima layanan. Semua hal yang dikembangkan dalam pelayanan publik harus memiliki dasar agumentatif yang berpijak pada permintaan publik.

Sedangkan J.P.G Sianipar (1998: 5) menyatakan bahwa pelayanan publik (masyarakat) adalah segala bentuk pelayanan sektor publik yang dilaksanakan aparatur pemerintah dalam bentuk barang dan atau jasa, yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Definisi ini juga turut mempertegas bahwa yang hendak dituju dalam pelayanan publik adalah pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Pada tahun 2000 muncul sebuah ide besar mengenai Pelayanan Publik. Melalui tulisan yang berjudul *The New Public Service: Serving Rather Than Steering*, Robert B. Denhardt dan Janet Vinzant Denhardt memberikan perspektif baru dalam pelayanan publik. Belakangan tulisan ini berkembang yang menjadi sebuah buku yang memberikan warna tersendiri dalam khazanah kajian Administrasi Publik. Ide mengenai *The New Public Service* ini berkembang dari inspirasi terbesar dalam administrasi publik yang dikembangkan oleh Geabler dan Osborne yaitu bagaimana

mentransformasikan nilai-nilai wirausaha ke dalam sektor publik sehingga organisasi publik dapat beroperasi secara lebih efektif dan efisien.

Denhardt dan Denhardt kemudian mensarikan tujuh hal penting dalam pelayanan publik baru, yaitu:

1. *Serve rather than steer.* Kebutuhan yang meningkat dari peran Pelayan Publik adalah membantu warganegara untuk mengartikulasi dan memenuhi kepentingan bersama, bukannya mengendalikan atau mengarahkan mereka. Pada poin ini fungsi pelayan publik tidak hanya sekedar melayani melainkan juga memfasilitasi warganegara untuk lebih berdaya dalam berbagai sektor kehidupan masyarakat sehingga tidak menciptakan ketergantungan.
2. *The Public Interest is the aim not the by product.* Administrator publik hendaknya berkontribusi dalam membangun gagasan bersama atas kepentingan publik. Tujuannya bukan mencari solusi yang paling cepat yang diarahkan oleh pilihan individual melainkan mengkreasi kepentingan dan tanggungjawab bersama.
3. *Think strategically, act democratically.* Kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan bertanggungjawab melalui upaya bersama dan proses kerjasama yang apik serta terjalin harmonis diantara seluruh pemangku kepentingan.
4. *Serve the citizen not customers.* Kepentingan publik dihasilkan dari dialog tentang nilai hidup bersama, bukan agregasi dari kepentingan-kepentingan individual. Oleh karenanya, pelayanan publik tidak semata-mata merespon permintaan “customer” tetapi fokus untuk membangun hubungan kepercayaan serta kerjasama antara penyelenggara pelayanan dengan masyarakat dan diantara sesama anggota masyarakat.
5. *Accountabilty isn't simple.* Pelayanan publik harus memberikan perhatian yang lebih dibanding sektor privat; maksudnya pelayan publik harus peka dan jeli terhadap aturan perundang-undangan, nilai-nilai yang berkembang di tengah-tengah masyarakat, norma politik, standar-standar profesionalitas dan kepentingan warganegara. Dengan demikian, pelayan publik harus memiliki visi yang luas dalam memposisikan dirinya di tengah-tengah masyarakat agar seluruh faktor

determinan yang mempengaruhi dirinya dapat diakomodir secara baik dan bertanggung jawab.

6. *Value people not just productivity*. Sebuah organisasi publik beserta jaringannya akan sukses apabila beroperasi dalam proses kerjasama dan kepemimpinan bersama berdasarkan penghormatan terhadap semua orang. Inilah yang dimaksud dengan keseimbangan antara hak dan kewajiban baik warganegara maupun pemerintah beserta penyedia layanan publik. Semua hendaknya menyadari penuh bahwa kolaborasi diantara mereka para pemangku kepentingan adalah kebutuhan mutlak untuk menciptakan keadilan di tengah-tengah masyarakat.
7. *Value citizenship and public service above entrepreneurship*. Pengeloaan sektor publik hendaknya memperhatikan aspek-aspek untuk memberikan kontribusi yang bermakna kepada publik bukan seperti manajer wirausaha yang memperlakukan anggaran publik seperti uang mereka sendiri. (Robert B. Denhardt dan Janet Vinzant Dahendart, 2000: 6).

Bila dicermati secara seksama, ide yang yang disampaikan Denhardt dan Denhardt tersebut pada prinsipnya mencoba untuk mengubah paradigma pelayanan publik selama ini yang terlalu mendikte pengguna layanan. Dalam konstruk sosial yang demokratis maka perlakuan yang adil hendaknya diperoleh warganegara dalam arena urusan-urusan publik (*public affairs*). Oleh karenanya, semangat untuk memberikan yang terbaik melalui pembangunan nilai bersama dan pelibatan masyarakat secara aktif dalam pelayanan publik adalah fokus utama yang menjiwai *The New Public Service*.

Di Indonesia yang sedang mengalami masa transisi demokrasi, isu pelayanan publik menjadi sebuah pokok kajian yang mendapat perhatian dari banyak kalangan termasuk dibahas di level pembentukan Undang-undang. Pada bulan Juni 2009 lalu, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengesahkan undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang *Pelayanan Publik*. Dalam Undang-undang tersebut dinyatakan: “Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.”

Berdasarkan definisi tersebut, maka kita dapat mengetahui bahwa fokus utama dari pelayanan publik di Indonesia adalah pemenuhan kebutuhan warganegara. Hal ini menunjukkan upaya serius penyelenggaraan pelayanan yang ditujukan kepada masyarakat sebagaimana yang diutarakan oleh Osborne dan Gaebler yaitu sebagai pemenuhan kebutuhan pengguna layanan bukan birokrasi penyelenggara pelayanan (*meeting the needs of customer not the bureaucracy*). (David Osborne dan Ted Gaebler, 2005: 191-221). Oleh karenanya, orientasi pelayanan adalah masyarakat selaku pembayar pajak. Hal inilah yang masih dipahami secara parsial oleh aparatur pelayanan publik di Indonesia. Sepatutnya disadari bahwa obligasi terbesar aparatur pemerintah guna mempertanggungjawabkan renumerasi yang mereka terima dari anggaran negara adalah melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara bertanggungjawab melalui pewujudan pelayanan yang prima kepada masyarakat.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa ontologi pelayanan publik baik secara teoritik maupun ditinjau dari aspek Regulasi yang berlaku di Indonesia adalah memenuhi kebutuhan masyarakat. Sehingga orientasi utamanya adalah kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan oleh pihak penyelenggara pelayanan publik.

Kualitas Pelayanan (*Service Quality*)

Secara harafiah Kualitas Pelayanan terdiri dari dua buah kata, yakni Kualitas dan Pelayanan. Kualitas berasal dari kata *quality* yang berarti mutu. Menurut Wirjatmi kualitas adalah keseluruhan karakteristik barang dan jasa yang menunjukkan kemampuannya memuaskan kebutuhan pelanggan, baik berupa kebutuhan yang diungkapkan maupun kebutuhan yang tersirat. (Wirajatmi, 1998: 56) Sedangkan Crosby menyatakan bahwa kualitas (*quality*) adalah kesesuaian dengan syarat (*conformance to requirements*). (Philip B. Crosby, 1997).

Selanjutnya adalah pengertian pelayanan (*Service*). Menurut Philip Kotler pelayanan adalah: “Sebuah tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun. Produksinya dapat dikaitkan atau tidak dikaitkan dengan satu produk fisik” (Philip Kotler, 2000: 18).

Dengan demikian kualitas pelayanan merupakan kemampuan pemberi pelayanan untuk menyajikan pelayanan yang sesuai dengan ekspektasi dari pengguna layanan.

Dikursus mengenai konsepsi kualitas pelayanan telah berkembang dalam berbagai literatur seperti Gronroos (1982); Lehtinen dan Lehtinen (1982); Lewis dan Booms (1983: 99-107) atau Sasser, Olsen, dan Wyckoff (1978). Hasil penelaahan terhadap karya-karya tersebut dapat dirangkum kedalam tiga fokus utama, yaitu:

1. Kualitas Pelayanan lebih sulit dievaluasi oleh konsumen dibandingkan dengan kualitas barang.
2. Persepsi tentang kualitas pelayanan dihasilkan dari perbandingan antara harapan pengguna layanan dengan kinerja aktual dari pelayanan
3. Evaluasi terhadap kualitas tidak semata-mata ditujukan pada *outcome* dari sebuah pelayanan; tetapi juga melibatkan evaluasi terhadap proses penyelenggaraan atau penyampaian pelayanan

Berdasarkan uraian ini, maka penelitian mengenai kualitas pelayanan berorientasi pada persepsi pengguna layanan atas proses aktual dari penyampaian pelayanan. Bila dikaitkan dengan uraian mengenai pelayanan publik secara makro maka dapat disimpulkan bahwa pada akhirnya pengguna layanan akan melakukan evaluasi terhadap kualitas berdasarkan persepsinya terhadap Pelayanan yang diterima olehnya yang kemudian dibandingkan dengan ekspektasi mereka tentang kondisi ideal dari penyelenggaraan suatu pelayanan.

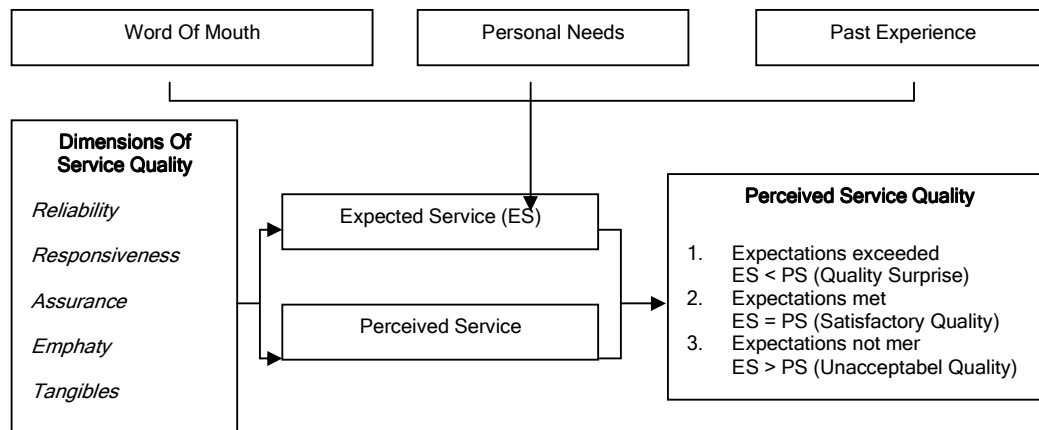
Lewis dan Booms (1983: 99-107) menyatakan bahwa Kualitas pelayanan merupakan pengukuran sejauhmana derajat penyampaian layanan mampu menyesuaikan dengan harapan pengguna layanan. Lebih lanjut diuraikan bahwa menyediakan layanan yang berkualitas berarti menyesuaikan terhadap harapan pengguna layanan berdasarkan landasan kerja yang konsisten. Pernyataan ini mempertegas bahwa harapan pelanggan dan pelayanan yang diterima dipertemukan dalam sumbu pembahasan kualitas pelayanan. Oleh karenanya, dibutuhkan standar yang konsisten untuk menilai sebuah pelayanan. Pada kondisi inilah peran penerapan standar pelayanan minimum menjadi sangat krusial.

Definisi lainnya tentang kualitas pelayanan disampaikan oleh Parasuraman, Zeithaml dan L.L Berry (1998: 14). Menurut ketiga ahli tersebut bahwa yang dimaksud dengan Kualitas Pelayanan adalah ketidaksesuaian antara persepsi pengguna layanan terhadap pelayanan yang diterima dan ekspektasi pengguna layanan tentang bagaimana

sedianya pelayanan tersebut diselenggarakan. Berdasarkan pada konsepsi tersebut, Fitzsimmons dan Fitzsimmons menyimpulkan tiga kondisi yang mengekspresikan kepuasan pengguna layanan terhadap pelayanan yang diterimanya, yaitu:

1. Saat harapan pelanggan lebih rendah dari persepsi terhadap pelayanan yang diperoleh, maka hal tersebut menjadi kejutan yang menyenangkan bagi pengguna layanan.
2. Pada saat harapan pelanggan sesuai dengan persepsi terhadap pelayanan yang diperoleh maka pelanggan akan merasa puas.
3. Pada saat harapan pelanggan lebih besar daripada persepsi terhadap pelayanan yang diperoleh maka pelanggan akan merasa tidak puas terhadap pelayanan. (James A. Fitzsimmons and Mona J. Fitzsimmons, 2006: 128).

Berikut ini adalah bagan yang memperlihatkan keterkaitan antara persepsi pengguna layanan dengan pelayanan yang mereka terima:



Sumber: Diadaptasi dari James A. Fitzsimmons and Mona J. Fitzsimmons (2006: 128)

Bagan 2-1 Perceived Service Quality

Perangkat untuk menilai kualitas pelayanan yang disajikan oleh suatu organisasi dikembangkan oleh A. Parasuraman, Valerie A. Zaithaml dan Leonard L. Berry. Pada tulisan mereka yang berjudul *A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research* tahun 1985 dikemukakan bahwa terdapat sepuluh faktor penentu kualitas pelayanan yang meliputi *Reliability, Responsiveness, Competence, Access, Courtesy, Communication, Credibility, Security,*

Understanding/Knowing The Customer dan *Tangibles*. Akan tetapi, pada musim semi tahun 1988 mereka membuat tulisan lainnya yang berjudul “*SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions Of Service Quality*”. Dalam tulisan tersebut dikemukakan bahwa sepuluh dimensi tentang kualitas pelayanan yang dikemukakan pada tulisan sebelumnya memiliki potensi untuk saling tumpang tindih satu dengan lainnya. Maka sepuluh dimensi kualitas pelayanan tersebut dikerucutkan menjadi lima dimensi, yaitu:

1. *Reliability is ability to perform the promised service dependably and accurately.*
Dimensi *Reliability* adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan secara handal dan akurat. Hal ini merujuk pada konsistensi penyelenggaraan layanan sesuai dengan apa yang telah dijanjikan. Kepastian dalam pelayanan merupakan sebuah keharusan sebab pada sisi inilah akan dibina rasa kepercayaan antara pengguna layanan dengan organisasi penyedia layanan. Oleh karenanya, konsistensi pelayanan merupakan sebuah kondisi yang hendaknya hadir setiap dalam penyelenggaraan pelayanan.
2. *Responsiveness is willingness to help customers and to provide prompt service.*
Dimensi *Responsiveness* adalah kesediaan untuk membantu pengguna layanan dan menyelenggarakan pelayanan tepat waktu. Hal ini merujuk pada ketanggapan dari petugas layanan terhadap pengguna layanan. Perhatian yang diberikan oleh petugas pelayanan akan meningkatkan rasa kenyamanan pengguna layanan dalam berinteraksi dengan organisasi. Meskipun organisasi publik umumnya tidak menghadapi masalah dengan kekhawatiran akan kehilangan pelanggan akan tetapi dalam negara demokrasi, masyarakat atau warganegara adalah fokus perhatian dari penyelenggaraan pemerintahan. Sebab, sumber utama penerimaan negara baik pajak, retribusi dan lain sebagainya berasal dari kesukarelaan masyarakat untuk membayar beban-beban tersebut. Perlu diingat bahwa beban-beban tadi telah menekan kapasitas daya beli masyarakat. Oleh karenanya, sebagai bentuk kerjasama antara negara dengan warganegaranya untuk memulihkan kembali daya beli masyarakat yang terkena pajak maka pewujudan pelayanan yang berkualitas adalah konsekuensi yang harus ditaati oleh negara.

3. *Assurance is knowledge and courtesy of employees and their ability to inspire trust and confidence.* Dimensi *assurance* adalah Pengetahuan dan keramahan petugas pemberi layanan serta kemampuan mereka untuk menginspirasi kepercayaan dan kenyamanan bagi pengguna layanan. Aspek ini merupakan salah satu yang paling diharapkan oleh pelanggan. Petugas yang ramah akan menjadi salah satu faktor determinan bagi pengguna layanan untuk memberikan penilaian yang baik atas pelayanan yang disajikan. Kemudian, kepercayaan diri pelanggan juga akan meningkat manakala petugas layanan tidak saja mampu menjelaskan prosedur layanan melainkan juga filosofi dari aturan prosedur tersebut. Hal lain yang penting adalah cara penyampaian pendapat atau penjelasan yang disampaikan petugas layanan. Semakin ramah dan sopan penyampaian penjelasan atau pendapat oleh Petugas layanan maka akan semakin baik penerimaan pengguna layanan atas pelayanan yang disajikan.
4. *Emphaty is caring, individualized attention the firm provides its costumers.* Dimensi *emphaty* adalah kepedulian dan perhatian terhadap pengguna layanan secara individual yang diberikan oleh pihak penyelenggara pelayanan. Pada prinsipnya hal ini menegaskan tentang kepedulian petugas terhadap pengguna layanan yang dilayaninya. Artinya, tampak upaya yang serius dari petugas untuk membantu orang yang dilayaninya agar keluar dari masalah yang tengah dihadapi.
5. *Tangibles is phisycal facilities, equipment, and appearance of personel.* Aspek kelima adalah *Tangibles* yaitu fasilitas fisik, perlengkapan dan penampilan petugas pelayanan. Aspek ini berkaitan dengan hal-hal yang terlihat dalam pelayanan seperti fasilitas ruang tunggu, sistem komputerisasi yang berjejaring sehingga memudahkan alur informasi dan lain sebagainya. Tentunya, semakin baik berkerjanya alat-alat tersebut dan dapat diandalkan menurut persepsi pengguna layanan maka akan mempengaruhi penilaian terhadap kualitas pelayanan. (Parasuraman A., Valerie A. Zeithaml and Leonard L. Berry, 1985: 23)

Dengan demikian, dimensi *Communication, Credibility, Security, Competence* dan *courtesy* yang mulanya terpisah, digabung menjadi satu dimensi yaitu *Assurance*. Sedangkan Dimensi *Understanding/Knowing Customers* dan *Acces* dilebur menjadi dimensi *Emphaty*. Semenjak itulah dalam berbagai literatur yang mengutip tulisan

Berry, Zeithaml dan Parasuraman dalam hal pengukuran kualitas pelayanan menggunakan lima dimensi untuk melakukan pengukuran kualitas pelayanan.

Kesenjangan Pelayanan

Penelitian tentang *Customer Perceived Quality* yang dilakukan oleh Berry, Zeithaml dan Parasuraman pada empat industri pelayanan yakni *retail banking*, kartu kredit, *securities brokerage*, dan *service center* sebuah produk mengeksplorasi lima kesenjangan (*gap*) yang terjadi dalam penyelenggaraan pelayanan yaitu:

1. Kesenjangan Tingkat Kepentingan Konsumen dan Persepsi Penyedia Layanan

Pada kenyataannya pihak penyedia layanan tidak selalu dapat merasakan atau memahami secara tepat apa yang diinginkan oleh para pelanggan. Akibatnya manajemen tidak mengetahui bagaimana pelayanan seharusnya didesain dan pelayanan-pelayanan pendukung apa saja yang diinginkan oleh pelanggan.

2. Kesenjangan Persepsi Penyedia Layanan terhadap Tingkat Kepentingan Pelanggan dan Spesifikasi Kualitas Pelayanan

Kandangkala penyedia layanan mampu memahami secara tepat apa yang diinginkan oleh pengguna layanan, tetapi tidak menyusun standar kinerja yang jelas guna memenuhi harapan pengguna layanan tersebut. Hal ini terjadi karena tiga faktor yaitu tidak adanya komitmen total terhadap kualitas pelayanan, kurangnya sumberdaya dan kelebihan permintaan.

3. Kesenjangan Spesifikasi Kualitas Pelayanan dan Penyampaian Jasa

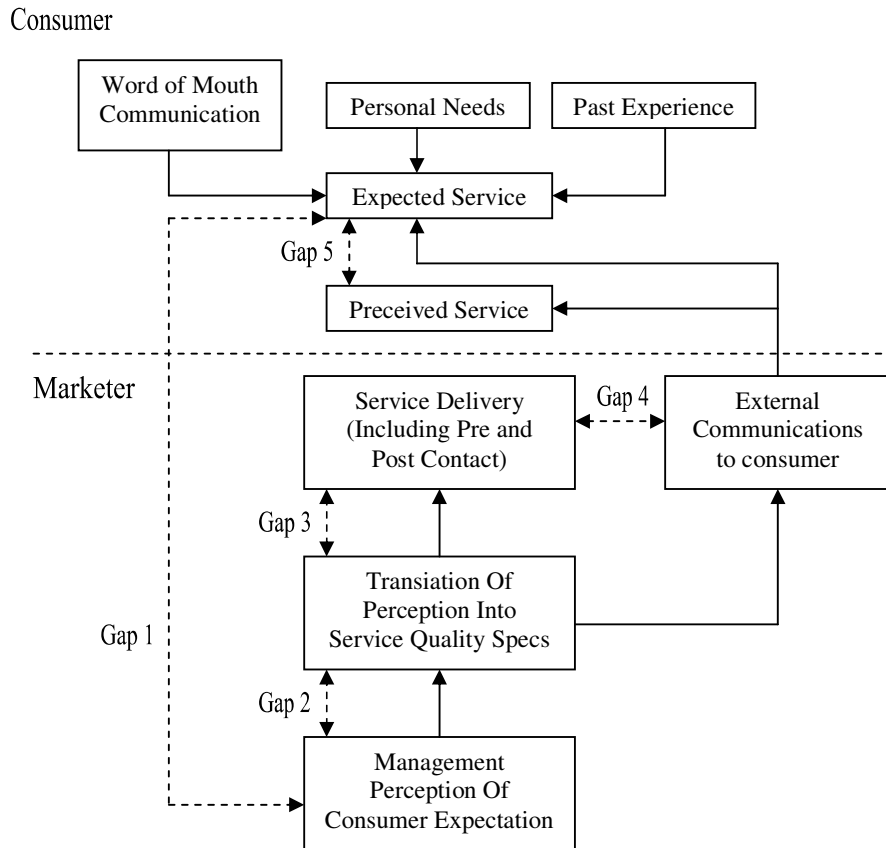
Ada beberapa penyebab terjadinya kesenjangan ini misalnya karyawan kurang terlatih (belum menguasai tugasnya), beban kerja yang melampaui batas, ketidakmampuan memenuhi standar kinerja atau bahkan tidak mau memenuhi standar kinerja yang telah ditetapkan. Selain itu, karyawan dihadapkan pada standar yang seringkali bertentangan satu sama lain.

4. Kesenjangan Penyampaian Pelayanan dan Komunikasi Eksternal

Seringkali tingkat kepentingan pelanggan dipengaruhi oleh iklan dan pernyataan atau janji yang dibuat perusahaan. Resiko yang dihadapi oleh perusahaan adalah apabila janji yang mereka berikan ternyata tidak dapat dipenuhi sehingga menyebabkan terjadinya persepsi negatif terhadap kualitas pelayanan yang dihasilkan penyedia layanan.

5. Kesenjangan Pelayanan yang Dirasakan dan Pelayanan yang Diharapkan

Kesenjangan ini terjadi apabila pelanggan mengukur kinerja atau prestasi penyedia pelayanan dengan cara yang berbeda atau apabila pelanggan keliru mempersepsikan kualitas pelayanan tersebut. (Parasuraman A., Valerie A. Zeithaml and Leonard L. Berry, 1985: 44-46).



Sumber: Diadaptasi dari A. Parasuraman *et al* (1985: 44)

Bagan 2-2 Model Kualitas Pelayanan

Berdasarkan penelitiannya tersebut, Berry, Zeithaml dan Parasuraman mengidentifikasi bahwa fokus pengukuran kualitas pelayanan adalah gap kelima yaitu kesenjangan antara pelayanan yang dirasakan dan pelayanan yang diharapkan oleh pengguna layanan. Oleh karenanya, pengukuran kualitas pelayanan (*measuring service quality*) pada prinsipnya adalah memperoleh skor kesenjangan berdasarkan selisih antara persepsi (P) dan ekspektasi (E) pengguna layanan atas pelayanan yang disajikan oleh penyelenggara pelayanan. Sehingga munculah rumus Q (Kualitas Pelayanan) = (P) Persepsi – E (Ekspektasi).

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan Kuantitatif deskriptif. Metode ini dipilih oleh peneliti sebab penelitian ini lebih merupakan survay untuk meninjau persepsi dan ekspektasi pemohon paspor terhadap sajian pelayanan pembuatan paspor oleh Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung.

Pada tahap penelitian pendahuluan, peneliti menggunakan metode wawancara untuk menemukan informasi mengenai indikasi masalah yang relevan dengan pelayanan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung. Selanjutnya dilakukan observasi terhadap situasi aktual saat penelitian lapangan dan menyebarkan kuesioner kepada responden yakni pemohon paspor di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung. Tipe kuesioner yang digunakan dalam penelitian ini adalah pernyataan dan jawaban tertutup (*close ended statements*). Dalam kuesioner ini juga akan ditanyakan hal-hal yang berkaitan dengan faktor biografis responden. Hal ini dimaksudkan guna memperoleh data dan informasi mengenai perlakuan diskriminatif dalam proses pelayanan pembuatan paspor khususnya bagi mereka waraganegara keturunan asing.

Selain kuesioner, peneliti juga akan melaksanakan wawancara dengan Kepala Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung dan Kepala Seksi Lalu Lintas Kemigrasian. Wawancara ini dimaksudkan untuk menemukan kesenjangan antara persepsi Kepala Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung dan Kepala Seksi Lalu Lintas Keimigrasian dengan ekspektasi pemohon paspor.

Selanjutnya, selain menggunakan data primer, penelitian ini juga menggunakan sumber data sekunder yang berasal dari survey literatur berupa bacaan yang relevan dengan penelitian dan survey terhadap situs-situs internet yang berhubungan dengan kebutuhan penelitian.

Model *Service Quality* (SERVQUAL) merupakan model yang menganalisis kesenjangan antara layanan yang diharapkan (*expected service*) dan persepsi pemohon paspor terhadap layanan yang diterima (*perceived service*). Pengukuran menggunakan SERVQUAL didasarkan pada skala multi-item yang dirancang untuk mengukur ekspektasi dan persepsi pemohon paspor serta gap diantara keduanya pada lima dimensi kualitas pelayanan (*tangibles, Reliability, responsiveness, assurance* dan *emphaty*). Kelima dimensi tersebut dijabarkan ke dalam 22 pertanyaan yang responnya dituangkan dalam bentuk skala Linkert. Responden diminta untuk memilih angka di antara angka 1

hingga 5. Angka 1 merepresentasikan sikap responden yang sangat tidak setuju (*strongly disagree*) terhadap pertanyaan yang tertera di dalam kuesioner sedangkan angka 5 (lima) menunjukkan sebaliknya yaitu sikap responden yang sangat setuju. (Parasuraman A. *et al*, 1985: 38-40).

<i>Strongly</i>					<i>Strongly</i>
<i>Disagree</i>					<i>Agree</i>
1	2	3	4	5	

Kuesioner memiliki dua buah kolom. Kolom pertama adalah kolom ekspektasi responden. Pada kolom ini pertanyaan yang diajukan sesuai dengan dimensi dan indikator yang telah dikembangkan dalam operasionalisasi variabel dan lebih merujuk pada ekspektasi responden tentang bagaimana sedianya (*ideal condition*) pelayanan paspor diselenggarakan oleh sebuah Kantor Imigrasi. Kolom ini selanjutnya diberi kode (*E*).

Berikutnya, kolom kedua yaitu kolom persepsi pemohon paspor. Dalam kolom ini pertanyaan yang dikembangkan masih mengikuti dimensi dan indikator yang dikembangkan dalam operasionalisasi variabel, hanya saja pertanyaannya lebih merujuk pada persepsi responden atas pelayanan pembuatan paspor yang mereka terima di Kantor Imigrasi Kelas 1 (Satu) Bandung. Kolom ini selanjutnya diberi kode (*P*).

Selanjutnya, berdasarkan definisi Kualitas Pelayanan yaitu ketidaksesuaian antara persepsi pengguna layanan terhadap pelayanan yang diterima dan ekspektasi pengguna layanan tentang bagaimana sedianya pelayanan tersebut diselenggarakan, maka Berry, Parasuraman dan Zeithaml mengembangkan rumus berikut ini:

$$Q = P - E$$

Q = Kualitas Pelayanan

P = Persepsi Pengguna Layanan

E = Ekspektasi Pengguna Layanan (Parasuriman e.t all., 1985:38-40)

Data yang diperoleh melalui instrumen SERVQUAL selanjutnya dianalisis pada level-level *Two-Dimensional Differencing Plane*. Analisis ini menggunakan garis bilangan dimana sumbu *x* (horizontal) merepresentasikan persepsi sedangkan sumbu *y* (vertikal) merepresentasikan ekspektasi. Skor tiga pada skala Linkert dijadikan nilai tengahnya. Pada dimensi yang menunjukkan skor persepsinya negatif sedangkan skor

ekspektasinya tinggi akan diketahui bahwa kondisi pelayanan dari aspek tersebut sangat membutuhkan penanganan yang serius. (Fandy Tjiptono, 2008: 121-125).

Hasil dan Pembahasan

Two-Dimensional Differencing Plane Analysis

Analisis Two-Dimensional Differencing Plane merupakan analisis yang menggunakan garis bilangan dimana sumbu x (horizontal) mewakili Persepsi Pemohon Paspor sedangkan sumbu y (vertikal) merepresentasikan ekspektasi pemohon paspor.

Skor tiga pada skala Likert dijadikan nilai tengahnya. Pada dimensi yang menunjukkan skor persepsinya negatif sedangkan skor ekspektasinya tinggi akan diketahui bahwa kondisi pelayanan dari aspek tersebut sangat membutuhkan penanganan yang serius.

Guna melihat koordinat dari setiap dimensi, maka terlebih dahulu perlu melihat Tabel Skor SERVQUAL secara keseluruhan. Berikut ini tabel tersebut:

Tabel 5-8 Skor SERVQUAL

No	Rata-Rata Per Item		Persepsi-Ekspektasi	Dimensi	Rata-Rata Per-Dimensi		Skor SERVQUAL
	Persepsi	Ekspektasi			Persepsi	Ekspektasi	
1	1,7	4,7	-3	Reliability	1,6	4,7	-3,1
2	1,6	4,7	-3,1				
3	1,5	4,7	-3,2				
4	1,6	4,7	-3,1				
5	1,6	4,7	-3,1				
6	1,6	4,7	-3,1	Responsiveness	1,625	4,7	-3,075
7	1,6	4,7	-3,1				
8	1,8	4,7	-2,9				
9	1,5	4,7	-3,2				
10	1,6	4,7	-3,1	Assurance	1,55	4,725	-3,175
11	1,5	4,8	-3,3				
12	1,6	4,7	-3,1				
13	1,5	4,7	-3,2				
14	1,5	4,8	-3,3	Empathy	1,54	4,74	-3,2
15	1,4	4,7	-3,3				
16	1,7	4,7	-3				
17	1,6	4,8	-3,2				
18	1,5	4,7	-3,2	Tangibles	1,625	4,775	-3,15
19	1,8	4,7	-2,9				
20	1,7	4,8	-3,1				

21	1,4	4,8	-3,4			
22	1,6	4,8	-3,2			

Berdasarkan tabel di atas, kita dapat mengetahui bahwa aspek yang paling besar selisih negatifnya adalah Dimensi Emphaty (-3,2) dan yang rendah selisihnya adalah aspek Reliability (-3,1). Artinya, hal utama yang menyebabkan ketidakpuasan responden terhadap pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung adalah aspek Emphaty terutama pada aspek spesifik item pernyataan nomor 14 dan 15 yang selisih negatifnya mencapai -3,3. Kedua pernyataan tersebut adalah kemampuan untuk menjawab setiap pertanyaan yang diajukan oleh Pemohon Paspor dan kenyamanan jam kerja untuk dikunjungi.

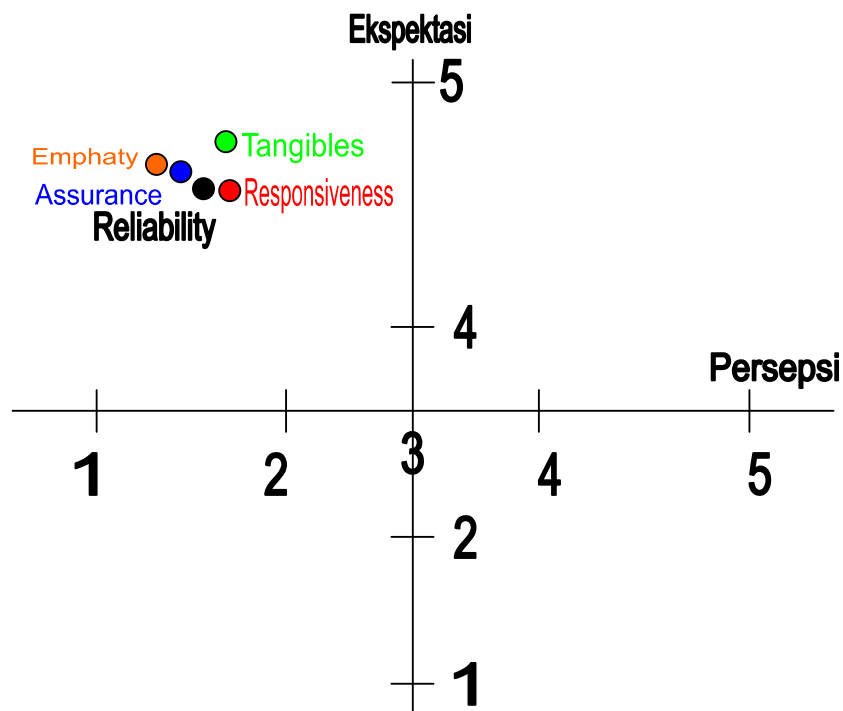
Akan tetapi, secara umum seluruh aspek kualitas pelayanan memiliki Skor SERVQUAL yang negatif sehingga perbaikan yang menyeluruh hendaknya segera dilakukan agar kepuasan pemohon paspor dapat dipulihkan. Hal inilah yang menurut peneliti merupakan kondisi sistemik dari masalah yang dihadapi bahwa perbaikan kualitas pelayanan tidak dapat dilakukan secara parsial melainkan dilaksanakan secara komprehensif dan simultan. Dengan catatan bahwa sistem prosedur pembenahan pelayanan hendaknya dipersiapkan secara terencana.

Perlu disadari bahwa meskipun Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung merupakan instansi pemerintah yang tidak berhadapan dengan masalah kehilangan pengguna layanan tetapi kewajiban sebagai institusi publik yang menggunakan anggaran negara sebagai sumber pembiayaannya harus berupaya semaksimal mungkin untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Tentunya hal ini tidak terlepas dari komitmen Kepala Kantor Imigrasi beserta seluruh jajarannya untuk lebih meningkatkan kinerja pelayanan agar lebih berorientasi pada pemenuhan kebutuhan masyarakat sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Apalagi sumber penerimaan APBN saat ini lebih banyak bertumpu pada pajak yang dibayarkan oleh masyarakat. Maka dari itu, sebagai pembayar pajak (*tax payer*) hendaknya masyarakat mendapat pelayanan yang prima dari aparaturnya pemerintah. Perubahan paradigma dari *government to governance* adalah salah satu issue yang hendaknya dikampanyekan para pimpinan di lembaga pelayanan publik guna mengembalikan semangat pelayanan pada jalur yang konsisten, yakni menciptakan kesejahteraan masyarakat

Kembali pada analisis Two-Dimensional Differencing Plane. Koordinat dari masing-masing dimensi penelitian dapat dilihat pada Skor rata-rata perDimensi merujuk pada tabel 5-9. Dengan demikian, diketahui bahwa koordinatnya adalah sebagai berikut:

1. Dimensi Reliability (1,6 dan 4,7)
2. Dimensi Responsiveness (1,625 dan 4,7)
3. Dimensi Assurance (1,55 dan 4,725)
4. Dimensi Emphaty (1,54 dan 4,74)
5. Dimensi Tangibles (1,625 dan 4,775)

Berangkat dari koordinat-koordinat tadi, maka bentuk dari Gambar yang mengilustrasikan sumbu x dan sumbu y adalah sebagai berikut:



Bagan 5-1 Two Dimensional Differencing Plane

Bila gambar di atas diamati maka dapat diketahui bahwa seluruh aspek kualitas Pelayanan pada Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung perlu untuk mengalami pembenahan yang serius karena ekspektasi pemohon paspor tinggi sementara di lain pihak persepsi mereka relatif rendah.

Namun, dari sudut pandang peneliti prioritas pembenahan hendaknya ditujukan pada aspek tangibles khususnya fasilitas fisik sebab persepsi pemohon paspor awalnya

dibangun dari aspek ini. Misalnya penataan cahaya dalam ruangan Kantor Imigrasi yang selama ini terkesan suram. Kemudian penggantian kursi ruang tunggu dan perluasan ruangan pelayanan pembuatan paspor di Lantai 1 Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung. Peneliti berkeyakinan bahwa munculnya Skor SERVQUAL yang negatif pada seluruh dimensi penelitian Kualitas Pelayanan utamanya dipengaruhi oleh persepsi pemohon paspor atas tampilan fisik gedung Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung.

Kesenjangan Persepsi Kepala Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung dengan Ekspektasi Pemohon Paspor

Data dan informasi yang dikumpulkan juga berkaitan dengan kesenjangan persepsi Antara Kepala Kantor Dengan Ekspektasi pemohon paspor. Hal pertama yang coba digali oleh peneliti adalah mengenai persepsi awal kepala Kantor terhadap pemohon paspor. Kepala Kantor Imigrasi ternyata mengeluhkan bahwa masyarakat kurang mampu membiasakan diri untuk mengantari sehingga semua pelayanan ingin buru-buru selesai. Hal ini menjadi salah satu masalah krusial sebab masyarakat memang berharap pelayanan dapat berjalan dengan responsif, akurat dan cepat.

Kemudian juga mengenai masalah fasilitas fisik Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung. Pengajuan anggaran untuk membenahi baik lapangan parkir, ruang tunggu dan penataan loket pelayanan ternyata terbentur dengan pengajuan anggaran. Demikian pula ketidakmampuan Pemerintah Kota Bandung untuk menyediakan lahan yang lebih luas di Kota Bandung bagi pendirian Gedung Kantor Baru. Oleh karenanya, pelayanan masih berjalan seperti biasanya tanpa perubahan yang cukup berarti.

Berikutnya yang didiskusikan bersama dengan Kakanim Bandung adalah masalah pelayanan pada jam istirahat. Beliau menyatakan bahwa hal tersebut sulit untuk dilaksanakan. Saat peneliti mencoba memberikan alternatif solusi seperti penerapan sistem *shift* jam kerja diantara karyawan Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung. Beliau menyatakan bahwa kondisi tersebut agak kurang memungkinkan sebab sulit juga untuk membujuk karyawannya melakukan hal tersebut. Nampaknya persepsi Kakanim tentang jam istirahat harus dilaksanakan secara serentak oleh seluruh pegawai. Sedangkan pemohon paspor yang memiliki kesibukan seperti pekerjaan yang tidak bisa ditinggalkan dan menyempatkan diri untuk mengunjungi Kantor Imigrasi dan mengurus paspor pada jam istirahat kantor justru harus kehilangan banyak waktu karena petugas di loket pelayanan juga sedang istirahat. Alhasil berkas pemohon paspor memang paling

banyak menumpuk pada jam 13.00 hingga jam 14.00. Pada jam tersebut konsentrasi pekerjaan yang memuncak menyebabkan kejenuhan dan memengaruhi pada aspek pelayanan lainnya seperti selalu siap sedia melayani pemohon paspor memperhatikan kebutuhan spesifik pemohon paspor dan lain sebagainya yang berkaitan dengan aspek perhatian yang khusus terhadap pemohon paspor. Rasa kantuk yang menyerang pun terkadang turut membuyarkan konsentrasi petugas pelayanan dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya.

Saat ditanyakan apa yang secara esensial harus mengalami perubahan dari Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung, Kakanim menjelaskan bahwa pembenahan pada sistem data kependudukan secara nasional sehingga dapat tercipta single identity bagi setiap penduduk akan membantu untuk menyederhanakan prosedur pelayanan di Kantor Imigrasi. Salah satu prosedur yang bisa dihilangkan adalah prosedur wawancara. Kakanim menguraikan bahwa fungsi wawancara pada dasarnya adalah mengkonfirmasi data data yang diajukan oleh pemohon paspor guna mengjindari tumpangan negatif seperti terorisme atau kejahatan internasional lainnya termasuk perdagangan obat bius dan penjualan manusia. Akan tetapi, prosedur wawancara berjalan cukup lama. Rata-rata satu orang pemohon paspor dilayani selama 3 menit. Bila dalam satu hari Kantor Imigrasi harus melayani 300 pemohon paspor maka waktu pelayanan wawancara memakan waktu 900 menit yang setara dengan 15 jam. Padahal waktu kerja di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung hanya 8 jam. Kondisi inilah yang menurut Kakanim perlu diubah sehingga penyederhanaan prosedur dapat dilaksanakan.

Peneliti juga mempertanyakan masalah praktek percaloan kepada Kakanim Bandung. Beliau menjelaskan bahwa pada prinsipnya tidak terjadi praktek percaloan. Pembuatan paspor memang dapat dilakukan secara kolektif melalui travel dan hal ini telah disahkan oleh pihak Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM. Namun demikian, peneliti memantau bahwa terdapat sejumlah orang yang seringkali dapat kita temui di Kantor Imigrasi. Setidaknya dalam pantauan peneliti terdapat dua orang, keduanya seringkali memegang map pemohon paspor dan membawanya ke loket-loket pelayanan dan meminta untuk didahulukan. Artinya, peneliti menemukan adanya indikasi praktek percaloan dalam pelayanan pembuatan paspor.

Kesenjangan Persepsi Kepala Seksi Lalu Lintas Keimigrasian dengan Ekspektasi Pemohon Paspor

Peneliti juga memperoleh data tentang kesenjangan antara persepsi Kasi Lantaskim dengan ekspektasi pemohon paspor. Salah satu informasi yang kemudian diperoleh adalah pembelian map untuk mengemas berkas permohonan yang dilakukan di kantin koperasi. Kasi Lantaskim menjelaskan bahwa map tersebut tidak wajib dibeli, penyediaan map dimaksudkan hanya untuk membuat berkas pengajuan nampak lebih rapi dan tertata baik. Namun, pemohon paspor justeru seringkali beranggapan bahwa pembelian map tersebut wajib dilaksanakan sebagai bagian dari salah satu prosedur yang harus dipenuhi. Kemudian, petugas yang memberikan formulir juga seringkali menyampaikan saran bahwa map dapat dibeli di Kantin Koperasi yang berada di samping kiri gedung Imigrasi.

Informasi yang lain adalah berkaitan dengan pelayanan kepada warganegara keturunan asing yang sudah menjadi WNI. Kasi Lantaskim menjelaskan bahwa tidak ada diskriminasi kepada WNI berkebangsaan Tionghoa misalnya. Semua diperlakukan sama dan adil serta harus menempuh proses yang sama seperti pemohon paspor lainnya.

Selanjutnya, saat ditanyakan persepsi Kasi Lantaskim mengenai pemohon paspor, beliau menguraikan bahwa perilaku masyarakat yang tidak mau bersabar dan mengharapkan pelayanan yang serba instant justeru menyebabkan terbukanya praktek percaloan. Apalagi pegawai yang berada pada loket pelayanan adalah Pegawai Negeri Sipil Golongan II dan Golongan III yang gajinya relatif rendah. Kondisi ini justeru mendorong terjadinya praktek percaloan. Saat ditanyakan pengawasan terhadap bawahan yang bekerjasama dengan calo. Kasi Lantaskim menjelaskan bahwa pengawasan tetap dilaksanakan, namun bila terlalu ekstrim akan mengganggu keseimbangan hubungan atasan dan bawahan.

Kasi Lantaskim berharap bahwa sosialisasi peraturan termasuk tentang pelayanan publik tidak saja ditekankan kepada aparat pemerintah melainkan juga terhadap masyarakat agar memahami secara baik bagaimana sedianya hak dan kewajiban dalam pelayanan publik.

Simpulan

Simpulan yang diperoleh dari proses pengumpulan dan analisis data adalah sebagai berikut:

1. Kualitas Pelayanan Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung ditinjau dari aspek Reliability adalah tidak memuaskan bagi responden. Aspek yang paling dianggap bermasalah

adalah sistem nomor antrian elektronik yang tidak berjalan sebagaimana mestinya sehingga antrian menjadi tidak tertib. Hal ini terjadi karena petugas tidak memantau mesin pemanggilan nomor antrian serta tidak mematakannya pada saat jam istirahat.

2. Kualitas Pelayanan Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung ditinjau dari aspek Responsiveness adalah tidak memuaskan bagi responden. Aspek yang paling bermasalah adalah petugas nampak yang terlalu sibuk sehingga kurang cepat merespon permintaan-permintaan yang diajukan oleh pemohon paspor. Hal ini terjadi karena jumlah aplikasi paspor yang melebihi kapasitas petugas dan mesin yang ada sehingga pelayanan yang diberikan berkesan hanya seadanya.
3. Kualitas Pelayanan Kantor Imigrasi kelas 1 Bandung ditinjau dari aspek Assurance adalah tidak memuaskan bagi responden. Aspek yang paling bermasalah adalah rasa aman yang diinspirasikan oleh petugas kepada para pemohon paspor. Hal ini terjadi karena petugas Kantor Imigrasi tidak berupaya untuk lebih fleksibel dalam memberikan pelayanan terutama mengupayakan secara serius membantu pemohon paspor untuk mendapatkan pelayanan yang dilindungi oleh peraturan perundang-undangan
4. Kualitas Pelayanan Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung ditinjau dari aspek Emphaty adalah tidak memuaskan bagi responden. Terdapat dua aspek yang bermasalah yaitu perhatian kepada pemohon paspor dan keleluasaan jam pelayanan Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung. Kondisi ini terjadi karena tidak ada pelatihan untuk meningkatkan kesadaran petugas dalam memberikan perhatian bagi pemohon paspor. Pada sisi lain belum ada regulasi yang mengatur tentang fleksibilitas jam kerja sehingga dapat melayani pemohon paspor pada jam istirahat.
5. Kualitas Pelayanan Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung ditinjau dari aspek Tangibles adalah tidak memuaskan responden. Aspek yang sangat bermasalah adalah ketidakrapian pakaian yang digunakan petugas Kantor Imigrasi. Hal ini terjadi karena tidak ada standar yang jelas dan spesifik tentang tata berpakaian seragam.
6. Kesenjangan antara Persepi Kepala Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung dengan ekspektasi pemohon paspor terdapat pada ketidaksabaran pemohon paspor untuk mengantri sehingga selalu ingin pelayanan yang serba cepat. Sementara pemohon

paspor berharap justeru pelayanan dilaksanakan secara tepat tanpa adanya kesalahan seperti pencantuman identitas pemohon paspor dalam paspor yang telah dicetak

7. Kesenjangan persepsi Kasi Lantaskim dengan harapan Pemohon Paspor terletak pada peneggakan pengawasan kepada bawahan khususnya mereka yang bekerjasama dengan para calo. Tetapi Kasi Lantaskim justeru menyatakan bahwa pengawasan yang terlalu ketat justeru dapat menyebabkan situasi bekerja yang tidak kondusif.
8. Buruknya skor SERVQUAL secara keseluruhan merupakan cerminan bahwa pelayanan yang dilaksanakan *street level bureaucracy* belum menunjukkan perubahan yang cukup substantif. Padahal sebagai unit lini pelayanan seharusnya kinerjanya baik dan mampu memberi kepuasan kepada pihak yang dilayaninya. Salah satu perubahan subitatif yang hendaknya dilakukan adalah pada *shifting paradigm* dari aparaturnya pemberi pelayanan. Khususnya dengan penanaman konsep *good governance* yang mengedepankan kualitas pelayanan untuk memenuhi kebutuhan warganegara.
9. Pada sisi lain peneliti juga berpendapat bahwa terdapat ketidakmampuan untuk menterjemahkan dengan sempurna tujuan dan maksud dari Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang *Pelayanan Publik*. Problem ini mencerminkan lemahnya daya dukung sumberdaya aparatur terhadap aturan kebijakan yang telah ditetapkan baik dari aspek *knowledge* maupun dari aspek *will driven*. Oleh karenanya, peneliti berkesimpulan bahwa reformasi birokrasi juga hendaknya menyentuh aspek budaya organisasi dan peningkatan kemampuan serta pengetahuan pegawai. Pada sisi input juga hendaknya rekrutmen pegawai lebih diarahkan untuk merekrut pegawai yang memiliki kualifikasi yang sesuai dengan kebutuhan Kantor Imigrasi dalam menyelenggarakan pelayanan termasuk memperjelas hubungan antara tes yang diujikan dengan kemampuan yang dibutuhkan oleh jabatan yang hendak diisikan.
10. Kantor Imigrasi Bandung juga diharapkan dapat mengembangkan survay yang teratur mengenai jajak pendapat masyarakat atas pelayanan yang dilaksanakan oleh Petugas Kantor Imigrasi. Jajak pendapat ini dapat difungsikan untuk menilai kinerja para pegawai yang memberikan pelayanan.

11. Kakanim dan Kasi Lantaskim dalam pandangan peneliti belum mampu untuk mengarahkan dan mendisiplinkan pegawai agar lebih maksimal dalam menjalankan tugasnya. Padahal supervisi terhadap bahwan hendaknya terus dilaksanakan secara berkesinambungan guna meningkatkan kinerja pegawai. Selain itu, hendaknya juga muncul keberanian untuk lebih serius memperjuangkan ajuan anggaran terutama untuk meningkatkan fasilitas pelayanan agar kinerjanya semakin baik seperti penambahan jumlah mesin pemindaiaan dan mesin cetak paspor, peningkatan kapasitas sistem informasi, perluasan ruang tunggu dan ruang pelayanan pembuatan paspor, penggantian kipas angin dengan mesin pengatur suhu ruangan serta penggantian kursi ruangan tunggu dengan bahan kursi yang lebih empuk dan nyaman.

Berdasarkan poin-poin di atas maka peneliti berkesimpulan bahwa Kualitas Pelayanan Pembuatan Paspor di Kantor Imigrasi di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung yang ditinjau dari aspek Reliability, Responsiveness, Assurance, Emphaty dan Tangibles masih buruk dan membutuhkan sejumlah pembenahan yang cukup serius.

Saran

Beberapa rekomendasi yang dihasilkan dari penelitian ini adalah:

1. Dibutuhkan upaya yang lebih serius untuk lebih mematangkan persiapan-persiapan pelaksanaan pelayanan seperti pelaksanaan apel, penyiapan komputer, mesin antrian elektronik serta memastikan beroperasinya mesin pemindaian dan mesin cetak paspor. Sebab, keterlambatan membuka loket justeru memberikan citra negatif di benak pemohon paspor seperti kelambanan dan bermalas-malasan dalam memberikan pelayanan. Tentunya untuk membenahi hal ini dibutuhkan beberapa langkah strategis seperti petugas operator mesin harus hadir lebih pagi dari jam masuk kantor sehingga persiapan mesin lebih dahulu usai sebelum mereka mengikuti apel pagi di kantor.
2. Membuat aturan tentang pembentukan loket khusus untuk melayani kebutuhan informasi bagi pemohon paspor. Karena bagaimanapun yang perlu diprioritaskan adalah mengurusutamakan pemohon paspor sebagai warganegara yang harus dilayani secara maksimal oleh pemerintah. Memperkaya pekerjaan (*job enrichment*) bagi beberapa personil untuk meningkatkan fungsi mereka dalam melayani

pemohon paspor. Hal ini dapat dijadikan pula jalan keluar agar masalah konsentrasi pekerjaan yang terlalu besar pada petugas loket dapat sedikit lebih ditekan. Sebab berdasarkan pengamatan peneliti terdapat pula beberapa pegawai yang duduk-duduk di belakang loket hanya sekedar berada di hadapan mesin ketik dan berbincang-bincang dengan rekannya yang lain. Petugas lainnya juga menerima telpon di telpon selular pribadinya sambil hilir mudik di hadapan para pemohon paspor yang tengah mengantri.

3. Perlu diciptakan mekanisme yang jelas mengenai pengambilan paspor yang telah dicetak apakah cukup membawa resinya saja tanpa harus mengambil nomor antrian atau sebaliknya mengambil nomor antrian, kemudian saat dipanggil menyerahkan resi selanjutnya menunggu panggilan kedua untuk penyerahan paspor. Selain itu, mesin pemanggilan nomor antrian elektronik pada jam istirahat di semua loket pelayanan harus dipastikan telah dimatikan dan diaktifkan kembali saat jam istirahat berakhir.
4. Kedepannya perlu dibuat kebijakan tentang pembatasan jumlah aplikasi paspor yang diproses setiap harinya misalnya 100 paspor per hari. Metode seperti ini cukup efektif karena antrian tidak terlalu panjang dan konsentrasi pekerjaan yang menjadi beban petugas pelayanan menjadi tidak terlalu berlebihan. Sehingga daya dukung personil, mesin dan sistem informasi menjadi lebih memadai dan maksimal dalam memberikan pelayanan kepada pemohon paspor
5. Guna menghindari kesalahan pencetakan data pemohon paspor maka perlu dilakukan proses *scanning* data yang lebih teliti. Kembali ke saran sebelumnya maka pembatasan aplikasi paspor memang menjadi kebijakan yang cukup mendesak agar konsentrasi pekerjaan tidak terlalu besar sehingga dapat meningkatkan ketelitian petugas dalam mengecek pencantuman identitas pemohon paspor.
6. Peneliti berpendapat bahwa sentralisasi data di Depkumham justru menyebabkan proses pelayanan menjadi bertambah lama. Apalagi saat proses tersebut selesai tetap dilakukan ajudikasi untuk meneliti dokumen yang diajukan oleh pemohon paspor. Tentunya perlu dilakukan simplifikasi prosedural termasuk juga pembenahan sistem data kependudukan secara integratif. Penggunaan Nomor Induk Kependudukan untuk dijadikan *Single Identity* perlu dipercepat sebab secara umum hal ini juga

akan mempengaruhi layanan administratif lainnya termasuk juga pelayanan paspor. Sistem Informasi data kependudukan yang terintegrasi tentunya tidak saja menjadi pekerjaan rumah bagi Departemen Hukum dan HAM tetapi juga sinergi dan kerjasama antara Pemerintah Kota/Kabupaten termasuk di tingkat Kelurahan dan Kecamatan untuk merapikan kembali data-data kependudukan yang berada di wilayah tanggungjawabnya.

7. Perlu ditegaskan bahwa upaya untuk memberikan yang terbaik bagi pengguna layanan adalah komitmen tertinggi dari sebuah organisasi yang menyediakan layanan. Petugas pelayanan sedianya terbiasa dengan menghadapi berbagai macam kondisi sehingga dapat meminimalisir kejenuhan apalagi membangun kesan santai dan bermalas-malasan dalam bekerja. Pimpinan juga dituntut untuk secara cerdas membaca kejenuhan pegawainya misalnya dengan memotivasi pegawai pada saat apel dan merencanakan kegiatan *refreshing* seperti *outbound* untuk meningkatkan kerjasama dan pengertian diantara sesama pegawai Kantor Imigrasi Bandung. Selain itu penataan kembali tugas dan pekerjaan perlu untuk disusun lebih sistematis dan terperinci sehingga fungsi dari setiap pegawai dapat terlihat lebih jelas termasuk juga tanggungjawabnya. Hal ini dapat dilaksanakan dengan melaksanakan rapat kerja dan rapat koordinasi yang rutin dan periodik termasuk memperelajari hambatan-hambatan yang terjadi pada pelayanan. Selanjutnya mengidentifikasi masalah dan kendala serta mengembangkan alternatif solusi. Disinilah dinamika organisasi dapat berkembang sehingga petugas pelayanan tidak jenuh dan dapat terus menerus menemukan hal yang menarik dalam pekerjaannya.
8. Peningkatan kedisiplinan pegawai dalam bekerja sangatlah penting. Sedianya perilaku yang lalai dalam bekerja harus dikenai sanksi sebagaimana yang telah diatur. Pimpinan harus memiliki determinasi yang jelas untuk mengarahkan bawahannya agar tetap berkonsentrasi penuh dalam bekerja. Misalnya menciptakan sistem skoring bagi pegawainya agar mereka yang lalai dapat diketahui dan diberikan sanksi. Pengalaman reformasi birokrasi di Thailand dapat dijadikan salah satu contoh yang baik. Pemerintah Thailand melakukan skoring kepada seluruh pegawai negeri sipil. Selanjutnya mereka yang berada pada urutan yang paling bawah diberikan dua pilihan yaitu pensiun dini atau mengikuti pelatihan. Selanjutnya yang memilih pelatihan bila kembali diskroing ternyata rankingnya

masih rendah akan diberhentikan tanpa diberi pensiun. Menurut peneliti hal ini perlu dilakukan agar kesulitan yang dihadapi pimpinan atau atasan di suatu instansi pemerintah untuk mengarahkan bawahannya dapat segera diatasi.

9. Penataan kembali terhadap fasilitas fisik khususnya penggantian kursi ruang tunggu dan perluasan ruangan tunggu termasuk penataan loket pelayanan dan papan pengumuman merupakan kondisi yang sudah *urgent* sehingga perlu diprioritaskan. Hendaknya Kepala Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung lebih berupaya maksimal untuk mendesak pihak Departemen Hukum dan HAM untuk segera menganggarkan penataan ulang fasilitas fisik Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung.
10. Perlu dilakukan *refreshing training* untuk para pegawai khususnya mereka yang menjaga loket dan berhadapan secara langsung dengan pemohon paspor. Misalnya melatih kembali kemampuan untuk menangani keluhan, pemohon paspor yang marah-marah kepada petugas, kemudian bagaimana memberikan perhatian yang wajar kepada pemohon paspor dan meningkatkan kerapian berpakaian pegawai dengan standar-standar berseragam yang lebih sederhana dan berkesan lebih dekat pemohon paspor. Pelatihan juga perlu diarahkan pada peningkatan kapasitas dan kapabilitas pengetahuan petugas untuk menguasai aturan kebijakan mengenai pelayanan terutama dari aspek filosofi aturan agar saat mereka bekerja lebih digerakkan oleh misi dan tidak terjebak dengan aturan prosedural yang kaku. Pengembangan kode etik pegawai dalam mengemban tugasnya melayani masyarakat juga perlu disusun dan dilaksanakan secara konsisten. Perilaku aparaturnya yang abai terhadap tanggung jawabnya salah satunya disebabkan tidak ada standar aturan kode etik dalam melaksanakan tugas yang disertai dengan sanksi yang tegas.
11. Perlu dikembangkan penilaian kualitas pelayanan dan pengukuran terhadap indeks kepuasan masyarakat yang dilaksanakan secara rutin dan periodik baik atas inisiatif Kantor Imigrasi Bandung maupun yang dilakukan oleh lembaga independen. Hasil penelitian ini kemudian dipublikasikan sehingga terkomunikasikan kepada masyarakat. Dengan demikian, dapat dijadikan tolok ukur bagi Kantor Imigrasi untuk membenahi sejumlah kelemahan dalam pelayanan yang mereka selenggarakan serta mendorong masyarakat sebagai pembayar pajak untuk bersikap kritis terhadap pelayanan yang mereka terima dari pemerintah.

12. Perlu dilakukan pengembangan media komunikasi misalnya menerbitkan brosur yang memuat tentang informasi pelayanan pembuatan paspor. Selain diata dengan *layout* yang menarik juga diperhatikan aspek bahasa yang digunakan agar lebih komunikatif dan mudah dipahami pembaca. Perlu juga membuka loket pengaduan layanan baik dalam bentuk kotak pengaduan, sms maupun *call center*. Hal ini dapat dimanfaatkan untuk menggali ekspektasi-ekspekatasi masyarakat yang lebih spesifik untuk lebih meningkatkan kualitas pelayanan.
13. Reformasi birokrasi juga hendaknya tidak diartikan sebagai perbaikan struktur renumerasi semata, tetapi juga pembenahan budaya kerja birokrasi terutama merubah paradigma dari melayani atasan menjadi melayani masyarakat. Hal ini menjadi sangat krusial sebab perbaikan mutu pelayanan berawal dari cara pandang aparatur pemerintah terhadap masyarakat. Sebab tidak bisa dipungkiri bahwa birokrasi kita masih mewarisi nilai-nilai feodalisme dimana para birokrat masih berpikir bahwa tugas mereka adalah untuk mengendalikan dan mengontrol perilaku masyarakat. Maka perilaku birokrat lebih condong untuk mengabdikan pada kepentingan penguasa. Perlu untuk diinternalisasikan kepada aparatur pelayan publik bahwa landasan pelaksanaan reformasi birokrasi salah satunya adalah untuk mewujudkan *Good Governance*. *Good Governance* dapat ditinjau sebagai bentuk pergeseran paradigma konsep *government* (pemerintah) menjadi *governance* (kepemerintahan). Secara ontologis perubahan paradigma *government* menuju *governance* berwujud pada pergeseran mindset dan orientasi birokrasi yang semula melayani kepentingan kekuasaan menjadi peningkatan kualitas pelayanan publik. Sebuah teorema dalam *good governance* memperlihatkan bahwa variabel eksistensi pemerintahan dependen terhadap variabel eksistensi masyarakat. Oleh karenanya, revisi kerangka pikir birokrat yang selama ini cenderung feodal adalah dengan membangkitkan kesadaran para birokrat bahwa masyarakat adalah *tax payer* (pembayar pajak) yang menjadi sumber pendapatan negara untuk menggaji mereka. Sebagai konsekuensinya birokrat harus memprioritaskan pelayanan publik bukan melanggengkan kepentingan kekuasaan suatu rezim atau memelihara budaya patron-klien pada penyelenggaraan pelayanan publik. Selain itu, resposisi masyarakat dalam pelayanan publik juga perlu dilakukan sehingga posisi masyarakat adalah

sebagai mitra pemerintah yang diajak bekerjasama guna lebih meningkatkan kualitas kehidupan bersama dalam sebuah tatanan negara demokrasi.

14. Reformasi birokrasi juga perlu memperhitungkan paradigma teoritikal kajian birokrasi yang lebih condong pada *structural efeciency*. Perspektif tersebut secara empiris berkontradiksi dengan metode pembentukan pemerintah baik pada tingkat lokal maupun nasional. Baik Pilkada maupun Pilpres dalam ranah demokrasi memang menunjukkan peningkatan kualitas pelibatan masyarakat secara lebih optimal dalam membangun pemerintahan yang relatif lebih sesuai dengan harapan publik. Namun, perlu juga direnungkan bahwa Gus Dur maupun Megawati pernah datang di ranah pemerintahan tertinggi di Indonesia tetapi kemudian mereka pergi lagi. Sedangkan pada sisi yang lain kita dapat melihat bahwa Birokrasi sifatnya relatif permanen, Birokrasi tidak datang dan pergi seperti apa yang dilakukan oleh Gus Dur dan Megawati. Sifat permanensi birokrasi inilah yang kemudian perlu dipahami sebagai kerangka pikir kita dalam melakukan reformasi birokrasi di Indonesia. Dibutuhkan kesinambungan agenda reformasi birokrasi walaupun rezim pemerintahan silih berganti menduduki kekuasaan. Maka depolitisasi birokrasi merupakan sebuah keniscayaan apabila kita mengharapkan reformasi birokrasi akan menuai hasil yang optimal terutama dalam upaya meningkatkan kualitas penyediaan layanan publik yang lebih memberdayakan bagi masyarakat.
15. Pengembangan sistem garansi publik. Sistem ini pertama kali dikenalkan oleh Amartya Sen dalam bukunya yang berjudul *Development As Freedom*. Garansi Publik dapat digunakan untuk meningkatkan rasa aman bagi pemohon paspor dengan memberikan jaminan perlindungan hak-hak warganegara manakala paspor yang dimilikinya rusak, tidak tercetak sebagaimana mestinya bahkan bila data pemohon paspor yang diberikan disalahgunakan untuk tumpangan kepentingan negatif oleh pihak yang tidak bertanggungjawab. Sistem ini tentunya akan memberikan proteksi terhadap hak-hak warganegara sehingga lebih memperoleh pengakuan dari negara.
16. Perlu dilakukan pengembangan prosedur pelayanan yang lebih sederhana dan memudahkan warganegara untuk mengakses pelayanan pembuatan paspor. Simplifikasi prosedur dimungkinkan pada meningkatkan kapasitas jaringan sistem

informasi melalui pemutakhiran teknologi yang digunakan serta menciptakan sistem standar pelayanan paspor yang transparan.

17. Kedepannya peneliti juga memotivasi calon peneliti lainnya untuk mengembangkan *Service Awareness Survey* yang meninjau secara mendalam tingkat kesadaran aparatur penyelenggara pelayanan publik baik yang ditinjau dari perspektif warga masyarakat yang mendapatkan pelayanan maupun dari perspektif petugas sendiri tentang bagaimana mereka melaksanakan pelayanan. Survei ini dapat menggali informasi yang lebih *exhaustive* mengenai kecenderungan perilaku aparatur pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

- Agustino, Leo. 2005. *Politik dan Otonomi Daerah*. Serang: Untirta Press
- Avian, U. 2002. *Pelayanan Aspek-Aspek Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) Di Kantor Imigrasi Bandara Soekarno Hatta*, Karya Tulis Sarjana.
- Crosby, Philip B. 1979. *Quality Is Free: The Art Of Making Quality Certain*. New York: New York American Library
- Denhardt, Robert B. dan Janet Vinzant Dahendart. 2000. "The New Public Service: Serving Rather Steering" Public Administration Review, Vol 60. No. 6. P. 549 - 559
- Dharma, A.T. 2004. *Riwayat Singkat Sejarah Kantor*, Bandung: Kantor Imigrasi Kelas I Bandung
- Edvarson, Bo, Bertil Thomasson and John Ovetveit. 1994. *Quality Of Service: Making It Realty Work*. London: McGraw-Hill Book Company
- Faisal, Sanapiah. 2001. *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Fitzsimmons, James A. dan Mona J. Fitzsimmons. 2006. *Service Management: Operation, Strategy, Information Strategy Eds*. New York: McGraw-Hill
- Frederickson, George H. 2003. *Administrasi Negara Baru*. Jakarta: LP3ES
- Gaspersz, Vincet. 1997. *Manajemen Kualitas: Penerapan Konsep-Konsep Kualitas dalam Manajemen Bisnis Total*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Gronroos, Christian. 1982. *Strategic Management an Marketing In The Service Sector*. Helsingfors: Swedish Schools of Economics and Business Administration
- Gupta, Sen. 1999. "Health, education, & government in Bangladesh", Public Services: New Approach., Liberal Times: FNS
- Hoy, Wayne K. dan Miskel, 2001. *Educational Administration*, New York: McGraw Hill

- Kotler, Philip. 2000. *Marketing Management, Planning Analysis, Implementation and Controlling Part II*
- Lehtinen, Uolevi and Jarmon R. Lehtinen. 1982. "Service Quality: A Study Of Quality Dimensions." unpublished working paper. Helsinki: Service Management Institute, Finland OY.
- Lewis, Robert C., and Bernard H. Booms. 1983. "The Marketing Aspects Of Service Quality" in *Emerging Perspective on Services Marketing*. L. Berry, G. Shostack, and G. Upah, eds. Chicago: American Marketing P. 99-107
- Mangkoesebroto, Guritno. 2001. *Ekonomi Publik*. Yogyakarta:BPFE
- Newman. 2003. *Social Research Methods - Qualitative and Quantitative Approach*. Boston: Allyn and Bacon.
- Nordholt, Henk Schulte dan Gerry van Klinken. 2007. *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia – KITLV-Jakarta
- Osborne, David dan Ted Geabler. 2005. *Mewirusahaakan Birokrasi: Menstransformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*. diterjemahkan oleh Abdul Rosyid, Jakarta: PPM.
- Parasuraman A., Valerie A. Zeithaml and Leonard L. Berry. 1985. "Conceptual Model Of Service Quality and It's Implication for Future Research", Journal Of Marketing Vol. 49. P. 41-50
- . 1988. "SERVQUAL: A Multiple-Item Scale For Measuring Consumer Perception of Service Quality," *Journal of Retailing*, Vol. 64, No. 1, P. 12-40
- Rana, Anoop SJB. 1999. "The Sky's Limit", Public Services; New Approach, Liberal Time: FNS.
- Samuel, Hanneman dan Henk Schulte Nordholt. 2004. *Indonesia in Transition: Rethinking Civil Society, Region and Crisis*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sasser, W. Earl, Jr., R. Paul Olsen, and D. Daryl Wyckoff. 1978. *Management Of Service Operation: Texts and Cases*. Boston: Allyn & Bacon
- Sekaran, Uma. 2003. *Reserach Methods For Business: A Skill Budilding Approach 4th ed*. New York John Willey & Sons, Inc
- Sianipar, J.P.G. 1998. *Manajemen Pelayanan Masyarakat*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Silalahi, Ulber. 2009. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: Refika Aditama
- Singarimbun, Masri. 1995. *Metode Penelitian Survay*, Jakarta: LP3ES
- Sugiyono, 2008. *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung: Alfabeta.
- . 2009. *Statistika Untuk Penelitian*, Bandung: Alfabeta
- Tjiptono, Fandy. 2008. *Service Management: Mewujudkan Layanan Prima*. Yogyakarta: Andi
- Ulbrich, Holley H.. 2003. *Public Finance: In Theory and Practice*. Southwestern: Thompson

Wibawa, E, 2006. *Pengaruh Gaya Kepemimpinan dan Kepuasan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Pada Kantor Imigrasi Jakarta Selatan*. Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia

Wirajatmi. 1998. *Dimensi-Dimensi Kualitas Pelayanan* Bandung: STIA LAN Bandung

Dokumen

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/Kep/M.Pan/7/2003 tentang *Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik*.

Keputusan Menteri PAN Nomor : KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang *Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah*.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1994 tentang *Surat Perjalanan Republik Indonesia*.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1982 tentang *Keimigrasian*.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang *Pelayanan Publik Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112*.

World Bank, *World Development Report*, 2004

Situs-Situs Internet

<http://www.antara.co.id/print/?i=1217593210> (diakses tanggal 20 Agustus 2009)

<http://www.azuarjualinadi.com/elearning/> Situs ini dibuat oleh Azuar Juliandi dan memuat file dengan format PDF berjudul *Teknik Pengujian Validitas dan Reliabilitas*, 2007. File ini diunduh oleh peneliti pada tanggal 2 November 2009)

<http://koran.kompas.com/read/xml/2008/08/23/00524191/redaksi.yth> (diakses tanggal 20 Agustus 2009)

<http://www.kompas.com/suratpembaca/read/8482> (diakses tanggal 20 Agustus 2009)

<http://newspaper.pikiran-rakyat.com/prprint.php?mib=beritadetail&id=74091> (diakses tanggal 20 Agustus 2009)

<http://suarapembaca.detik.com/read/2007/11/30/102109/859804/283/foto/index.html> (diakses tanggal 20 Agustus 2009)