

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Arti Pentingnya Kinerja

Setiap organisasi selalu berusaha agar produktivitas kerja karyawan dapat ditingkatkan. Untuk itu pimpinan perlu mencari cara dan solusi guna menimbulkan kinerja para karyawan. Hal itu penting, sebab kinerja mencerminkan kesenangan yang mendalam terhadap pekerjaan yang dilakukan sehingga pekerjaan lebih cepat dapat diselesaikan dan hasil yang lebih baik dapat dicapai.

Moekijat (2007 : 21) menyatakan bahwa kinerja menggambarkan perasaan berhubungan dengan jiwa, semangat kelompok, kegembiraan, dan kegiatan. Apabila pekerja tampak merasa senang, optimis mengenai kegiatan dan tugas, serta ramah satu sama lain, maka karyawan itu dikatakan mempunyai semangat yang tinggi. Sebaliknya, apabila karyawan tampak tidak puas, lekas marah, sering sakit, suka membantah, gelisah, dan pesimis, maka reaksi ini dikatakan sebagai bukti semangat yang rendah.

Menurut Gondokusumo (2005: 72), kinerja adalah refleksi dari sikap pribadi atau sikap kelompok terhadap kerja dan kerja sama. Kinerja berarti sikap individu dan kelompok terhadap seluruh lingkungan kerja dan terhadap kerja sama dengan orang lain untuk mencapai hasil yang maksimal sesuai dengan kepentingan perusahaan.

Kinerja adalah kesediaan perasaan yang memungkinkan seseorang bekerja untuk menghasilkan kerja lebih banyak dan lebih baik. Dengan demikian, kinerja

menggambarkan perasaan senang individu atau kelompok yang mendalam dan puas terhadap pekerjaan, kerja sama, dan lingkungan kerja serta mendorong mereka untuk bekerja secara lebih baik dan produktif.

Kinerja sangat penting bagi organisasi karena (1) kinerja yang tinggi tentu dapat mengurangi angka absensi atau tidak bekerja karena malas, (2) dengan kinerja yang tinggi dari buruh dan karyawan maka pekerjaan yang diberikan atau ditugaskan kepadanya akan dapat diselesaikan dengan waktu yang lebih singkat atau lebih cepat, (3) dengan kinerja yang tinggi pihak organisasi memperoleh keuntungan dari sudut kecilnya angka kerusakan karena semakin tidak puas dalam bekerja, semakin tidak bersemangat dalam bekerja, maka semakin besar angka kerusakan, (4) kinerja yang tinggi otomatis membuat karyawan akan merasa senang bekerja sehingga kecil kemungkinan karyawan akan pindah bekerja ke tempat lain, (5) kinerja yang tinggi dapat mengurangi angka kecelakaan karena karyawan yang mempunyai kinerja tinggi cenderung bekerja dengan hati-hati dan teliti sehingga bekerja sesuai dengan prosedur yang ada (Tohardi, 2002 : 44).

B. Dimensi Kinerja

Kinerja merupakan kesepakatan batiniah yang muncul dari dalam diri karyawan yang sifatnya abstrak, tetapi sangat esensial dalam dunia kerja. Kinerja dapat dibedakan menjadi dua dimensi, yaitu kinerja tinggi dan kinerja rendah. Kinerja karyawan yang tinggi akan membawa sumbangan positif bagi perusahaan. Karyawan yang mempunyai kinerja tinggi karakteristiknya seperti manusia dewasa.

Ciri-cirinya adalah bekerja dengan senang hati, menyelesaikan tugas dengan tepat waktu, interaksinya sangat dinamis, partisipasi maksimal, dapat bekerja sama dengan teman sejawat, dan inovatif. Sebaliknya, karyawan dengan kinerja rendah akan membawa perusahaan kepada kehancuran. Kinerja rendah ditandai dengan kegelisahan, yaitu perpindahan, ketidakhadiran, keterlambatan, ketidaksiplinan, dan menurunnya hasil kerja. Selain itu, karakteristiknya tidak jauh berbeda dengan sifat kekanak-kanakan dengan ciri-ciri bekerja tidak tenang, menunda pekerjaan, menghambat, bersifat menunggu perintah, tidak kreatif, dan bekerja dengan pola kaca mata kuda yang hanya dapat memandang dirinya tanpa mau bekerja sama dengan orang lain.

Kinerja berada pada satu rentangan yang dapat bergerak dari suasana batin positif ke suasana batin negatif. Kinerja dapat berubah dari kinerja rendah menjadi kinerja tinggi atau sebaliknya sesuai dengan faktor yang mempengaruhi dan upaya untuk membangun kinerja.

C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja

Naik turunnya kinerja karyawan disebabkan oleh beberapa faktor. Gellerman (2004:11) menyatakan bahwa moral kerja meliputi tiga bidang. Pertama menyangkut kepuasan di luar pekerjaan seperti pendapatan, rasa aman, dan kedudukan yang lebih tinggi. Kedua menyangkut kepuasan terhadap pekerjaan, yaitu minat kerja, peluang untuk maju, dan prestise dalam organisasi. Ketiga menyangkut kepuasan pribadi dan rasa bangga atas profesinya.

Lateiner (2005:92) mengatakan bahwa faktor yang mempengaruhi kinerja adalah kebanggaan pekerja atas pekerjaannya, hasrat untuk maju, perasaan telah diberlakukan dengan baik, kemampuan untuk bergaul dengan kawan sekerja, dan kesadaran akan tanggung jawab terhadap pekerjaan.

Nawawi (2001 : 9) mengatakan bahwa faktor yang mempengaruhi kinerja karyawan adalah minat atau perhatian terhadap pekerjaan, upah/gaji, status sosial berdasarkan jabatan, tujuan yang mulia dan pengabdian, suasana lingkungan kerja, dan hubungan manusiawi.

Anoraga (2008:51) mengemukakan bahwa faktor yang mempengaruhi kinerja adalah keamanan kerja, kesempatan untuk mendapatkan kemajuan, lingkungan kerja, rekan sekerja yang baik, dan gaji atau pendapatan. Menurut Zainun (2004 : 44), faktor yang mempengaruhi moral adalah hubungan yang harmonis, kepuasan terhadap pekerjaan, suasana dan iklim kerja, rasa kemanfaatan, kepuasan ekonomi dan materiil, dan adanya ketenangan jiwa.

Menurut Danim (2004:43), faktor yang mempengaruhi moral kerja adalah kesadaran akan tujuan organisasi, hubungan antarmanusia dalam organisasi berjalan harmonis, kepemimpinan yang menyenangkan, tingkatan organisasi, upah dan gaji, kesempatan untuk meningkat atau promosi, pembagian tugas dan tanggung jawab, kemampuan individu, perasaan diterima dalam kelompok, dinamika lingkungan, dan kepribadian. Dari sekian banyak faktor yang mempengaruhi kinerja karyawan, maka faktor yang sama dikelompokkan menjadi satu sehingga dapat dikatakan bahwa faktor yang mempengaruhi kinerja adalah penempatan karyawan, minat kerja, kesempatan berprestasi, kesempatan

berpartisipasi, hubungan kerja, kepemimpinan, kompensasi, lingkungan kerja, karakteristik pekerjaan, kebijakan manajemen, dan kepribadian.

D. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Kedudukan dan peranan dari Pegawai Negeri Sipil dalam setiap organisasi pemerintahan sangatlah menentukan, sebab Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional. Peranan dari Pegawai Negeri Sipil seperti diistilahkan dalam dunia kemiliteran yang berbunyi *not the gun, the man behind the gun*, yaitu bukan senjata yang penting melainkan manusia yang menggunakan senjata itu.

Muchsan (2002:12) mengatakan senjata yang modern tidak mempunyai arti apa-apa apabila manusia yang dipercaya menggunakan senjata itu tidak melaksanakan kewajibannya dengan benar.

Kranenburg dalam Muchsan (2002:13) memberikan pengertian dari Pegawai Negeri, yaitu pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya. Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara negara dengan pegawai negeri dengan memberikan pengertian pegawai negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.

Pegawai Negeri Sipil, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2003: 478, 514), “Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya)” sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi

Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.

Pengertian Pegawai Negeri terbagi dalam dua bagian yaitu pengertian stipulatif dan pengertian ekstensif (perluasan pengertian).

1. Pengertian Stipulatif

Pengertian yang bersifat stipulatif (penetapan tentang makna yang diberikan oleh Undang-Undang) tentang Pegawai Negeri terdapat dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999. Pengertian yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan hukum (administrasi), sedangkan dalam Pasal 3 ayat (1) berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan pemerintah, atau mengenal kedudukan pegawai negeri. Pengertian stipulatif tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut: Pasal 1 angka 1 menyebutkan Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 3 ayat (1) menyebutkan Pegawai Negeri berkedudukan sebagai aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.

Pengertian di atas berlaku dalam pelaksanaan semua peraturan-peraturan kepegawaian dan pada umumnya dalam pelaksanaan semua peraturan perundang-undangan, kecuali diberikan definisi lain. (Sastrohadiwiryono, 2003:95).

2. Pengertian Ekstensif

Selain dari pengertian stipulatif ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan pegawai negeri menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, tetapi dalam hal tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan pegawai negeri, artinya di samping pengertian stipulatif ada pengertian yang hanya berlaku pada hal-hal tertentu. Pengertian tersebut terdapat pada :

a. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 415-437 KUHP mengenai kejahatan jabatan. Menurut pasal-pasal tersebut orang yang melakukan kejahatan jabatan adalah yang melakukan kejahatan yang berkenaan dengan tugasnya sebagai orang yang disertai suatu jabatan publik, baik tetap maupun sementara. Jadi, orang yang disertai suatu jabatan publik itu belum tentu pegawai negeri menurut pengertian stipulatif apabila melakukan kejahatan dalam kualitasnya sebagai pemegang jabatan publik, ia dianggap dan diperlakukan sama dengan pegawai negeri, khusus untuk kejahatan yang dilakukannya.

b. Ketentuan Pasal 92 KUHP yang berkaitan dengan status anggota dewan rakyat, anggota dewan daerah dan kepala desa. Menurut Pasal 92 KUHP, di mana diterangkan bahwa yang termasuk dalam arti pegawai negeri adalah orang-orang yang dipilih dalam pemilihan berdasarkan peraturan-peraturan umum dan juga mereka yang bukan dipilih, tetapi diangkat menjadi anggota dewan rakyat dan dewan daerah serta kepala-kepala desa dan sebagainya.

Pengertian pegawai negeri menurut KUHP sangatlah luas, tetapi pengertian tersebut hanya berlaku dalam hal ada orang-orang yang melakukan kejahatan atau pelanggaran jabatan dan Tindak Pidana lain yang disebut dalam KUHP,

jadi pengertian ini tidak termasuk dalam hukum kepegawaian.

- c. Ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- d. Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pembatasan kegiatan pegawai negeri dalam usaha swasta.

Pengertian stipulatif dan ekstensif merupakan penjabaran atas maksud dari keberadaan Pegawai Negeri Sipil dalam hukum Kepegawaian. Pengertian tersebut terbagi dalam bentuk dan format yang berbeda, namun pada akhirnya dapat menjelaskan maksud pemerintah dalam memposisikan penyelenggara negara dalam sistem hukum yang ada, karena pada dasarnya jabatan negeri akan selalu berkaitan dengan penyelenggara negara yaitu Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan pengertian stipulatif di atas terdapat unsur-unsur dari pegawai negeri, yaitu sebagai berikut:

1. Warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat-syarat menurut peraturan perundang-undangan.
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang.
3. Diserahi tugas dalam jabatan negeri.
4. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari beberapa pengertian Pegawai Negeri Sipil di atas berdasarkan hasil analisis dari penulis diketahui bahwa tidak ada rumusan yang pasti tentang pengertian Pegawai Negeri Sipil, namun dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepegawaian terdapat penjelasan mengenai Pegawai Negeri Sipil, diantaranya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1952

Lembaran Negara Nomor 13 Tahun 1952, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.

E. Kedudukan Pegawai Negeri Sipil

Kedudukan Pegawai Negeri Sipil didasarkan pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 3 ayat (1), yaitu Pegawai Negeri sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan pegawai negeri didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.

Pegawai negeri mempunyai peranan amat penting sebab pegawai negeri merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional terutama sekali tergantung pada kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan pegawai negeri (sebagian dari aparatur negara).

Dalam konteks hukum publik, Pegawai Negeri Sipil bertugas membantu Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan,

tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat. Di dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya kepada pegawai negeri diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan sebaik-baiknya. Sebagai abdi negara seorang pegawai negeri juga wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan ideologi negara, kepada Undang-Undang Dasar 1945, kepada negara, dan kepada pemerintah.

Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat dituntut untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, karenanya ia harus mempunyai kesetiaan, ketaatan penuh terhadap Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah sehingga dapat memusatkan segala perhatian dan pikiran serta mengerahkan segala daya upaya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Demikian halnya dengan Pegawai Negeri Sipil di Kantor Kelurahan Mabar Hilir Kecamatan Medan Deli Kota Medan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat dituntut untuk dapat melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya serta memiliki ketaatan dan kesetiaan terhadap Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah.

F. Pelayanan Publik

Suatu hal yang dapat dipahami tentang suatu unsur yang diberikan dalam pelayanan ini adalah memberikan apa yang dibutuhkan oleh pihak yang hendak dilayani. Kesulitan dalam memberikan pengertian tentang pelayanan ini adalah

disebabkan sedikitnya yang memberikan pengertian tentang pelayanan dan bahkan tidak ada sama sekali. Tetapi meskipun demikian pengertian tentang pelayanan tetaplah ada meskipun hal tersebut ditemukan di dalam pengertian pelayanan akan sebatas kamus saja.

Sehubungan dengan hal tersebut, Poerwadarminta (2003:458) mengatakan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia tentang pengertian dari kata pelayanan ini. "Pelayanan berasal dari kata layan, penambahan unsur imbuhan pe memberikan arti bahwa pelayanan adalah perbuatan (cara hal yang sebagainya) melayani : misalnya cepat dan memuaskan, layanan, perlakuan; misalnya selama ini mereka tidak mendapat yang semestinya".

Pelayanan dalam pembahasan penelitian ini adalah suatu sikap organisasi yang dalam perannya adalah bersifat melayani. Dengan perkataan lain bahwa sifat pelayanan di dalam hal ini adalah merupakan aktivitas melayani bagi kepentingan masyarakat banyak. Dalam sikap melayani perusahaan (organisasi) tersebut tidak dapat berdiri sendiri hanya sebatas dalam kegiatannya saja tetapi ia harus didukung oleh suatu konsep yang sejalan atau mendukung dari usaha pelayanan yang diberikannya. Dengan hal tersebut pelayanan di sini tidak dapat berdiri sendiri, harus ditopang juga oleh sistem keorganisasian yang baik pula.

Jadi konsep pelayanan jika menguntungkan bagi suatu organisasi, atau pelayanan diberikan karena sikap atau tujuan organisasi itu adalah untuk memberikan pelayanan dan dari sini pula profit (keuntungan) bagi bergeraknya organisasi tersebut (perusahaan). Jadi konsep melayani di dalam hal ini berbeda dengan konsep yang dianut oleh masyarakat luas terutama di dalam tujuan

pekerjaan melayani tersebut. Individu atau sekelompok orang membuat pekerjaan melayani tanpa dimaksudkan untuk mencari sesuatu kepentingan atas sikap pelayanan tersebut. Tetapi berbeda dengan suatu organisasi yang bergerak untuk mencari profit, sikap melayani disini dituangkan dalam suatu konsep bahwa ada sekelompok orang (individu) yang membutuhkan pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi (perusahaan) dimana pelayanan yang diberikan perusahaan (organisasi) juga dimaksudkan untuk membiayai kelangsungan organisasi (perusahaan) tersebut sekaligus untuk mencari keuntungan daripadanya. Dalam hal demikian maka pemberian pelayanan dalam hal ini tidak lain seperti menjual jasa.

Sedangkan publik diartikan sebagai masyarakat luas yang dalam hal ini merupakan objek yang dilayani. (Wahab, 2002 : 31).

Winarno (2002:14) menjelaskan pelaksanaan pelayanan publik menjadi sangat penting dikarenakan sadar atau tidak sadar, setiap warga negara selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintahan. Tidak henti-hentinya orang harus berurusan dengan birokrasi, sejak berada dalam kandungan sampai meninggal dunia. Dalam setiap sendi kehidupan kalau seseorang tinggal di sebuah tempat dan melakukan interaksi sosial dengan orang lain serta merasakan hidup bernegara, maka keberadaan birokrasi pemerintahan menjadi suatu *conditio sine quanon* yang tidak bisa ditawar-tawar lagi dan ia akan selalu menentukan aktivitas mereka. Kenyataan ini juga sering terjadi di Indonesia. Betapa tidak sewaktu masih dalam kandungan, seseorang sudah diperiksa ke Puskesmas yang tentunya memperoleh subsidi dari pemerintah. Ketika lahir lalu di rawat di rumah sakit

(milik swasta maupun milik pemerintah) yang dokternya dididik atas biaya pemerintah. Masuk sekolah juga milik pemerintah, mungkin masuk ke SD, SMP, hingga ke perguruan tinggi negeri. Sementara pada saat seseorang berangkat dewasa maka itu butuh KTP yang dikeluarkan oleh aparat pemerintah. Di samping itu juga mungkin memerlukan jasa pelayanan air minum (PAM), listrik (PLN), atau mungkin perumahan (KPR-BTN) dan telepon.

Untuk usaha dagang, misalnya seseorang mesti bayar pajak kepada negara. Lalu setelah meninggal keluarga juga harus mengurus surat kematian dari Kades atau Lurah untuk memperoleh kapling di TPU (Tempat Pemakaman Umum). Demikianlah pelayanan publik akan menyangkut bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, perumahan, kesejahteraan sosial, gizi, listrik, kebutuhan pangan pokok, dan masih banyak lagi. Begitu luas ruang lingkup jasa pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah sehingga semua orang mau tidak mau harus menerima bahwa intervensi birokrasi melalui pelayanan publik itu absah adanya.

Zainun (2000 : 67) menjelaskan pelayanan merupakan rasa menyenangkan yang diberikan kepada orang lain yang disertai keramah-tamahan dan kemudahan-kemudahan dalam memenuhi kebutuhan mereka. Pada perusahaan jasa, pelayanan merupakan strategi perusahaan untuk merebut pangsa pasar dalam menghadapi persaingan. Hal ini dikarenakan dengan memberikan pelayanan yang baik serta berkualitas kepada konsumen, maka konsumen akan merasa mendapat kepuasan dan dihargai sehingga akan tetap merasa senang untuk menjadi pelanggan perusahaan, demikian juga sebaliknya.

Bagi perusahaan yang bergerak di bidang jasa pelayanan merupakan tujuan utama, karena pelayanan yang dikerjakan secara profesional akan memberikan keuntungan yang besar bagi perusahaan dan nama baik (*good will*) perusahaan. Jika diabaikannya pelayanan maka bisa menimbulkan rasa tidak puas di pihak langganan dan ini jelas akan merugikan pihak perusahaan.

Moenir (2002 : 16) mendefinisikan pelayanan adalah "Suatu proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung".

Sedangkan menurut Soekadijo (2006 : 188) menyatakan :

Pelayanan adalah fasilitas pelayanan jasa yang penyajiannya disertai keramah-tamahan yang menyenangkan untuk para pelanggan, dengan sebagai suatu menyenangkan merupakan daya tarik, dengan demikian keramah-tamahan dapat mengangkat pemberian jasa menjadi suatu atraksi bagi calon pelanggan.

Memberikan pelayanan yang baik kepada orang lain pada hakekatnya menunjukkan perasaan senang kepada orang lain. Memuaskan langganan sebenarnya adalah memuaskan kebutuhan-kebutuhan mereka. Sebagai seorang pemberi pelayanan maka dihadapkan pada tantangan untuk dapat memenuhi kebutuhan langganan.

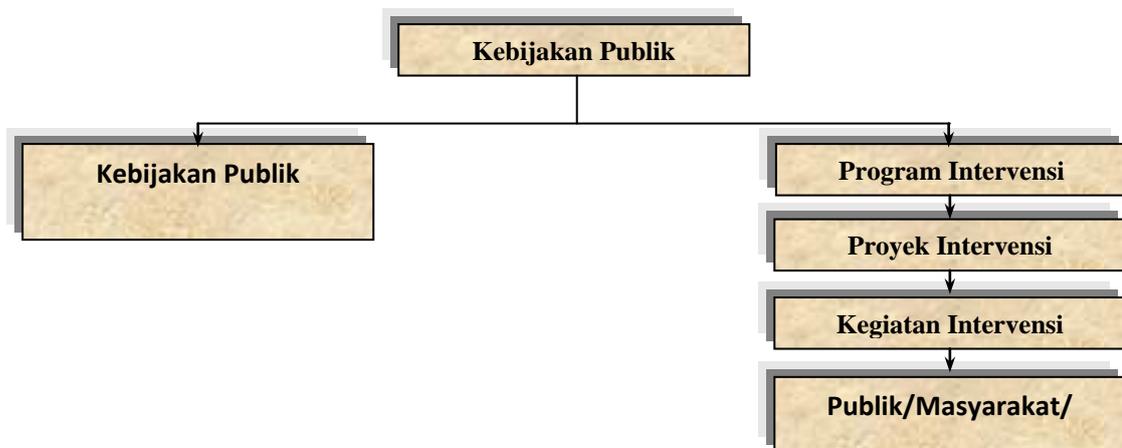
Selanjutnya Soetjipto (2007 : 18) menyatakan tentang kualitas pelayanan (*service quality*): "*Service quality* dapat didefinisikan sebagai seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dan harapan para pelanggan atas pelayanan yang mereka terima. *Service quality* dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi pelanggan atas layanan dengan layanan yang benar-benar mereka terima".

Kualitas pelayanan menurut pernyataan di atas merupakan sebuah perbandingan akan kenyataan yang diperoleh pelanggan, apakah sesuai dengan harapan yang mereka inginkan. Jika sesuai dengan yang mereka inginkan, dapat dikategorikan bahwa pelayanan tersebut berkualitas baik.

Kotler (2004:18) memberikan suatu definisi tentang pelayanan sebagai berikut : "Layanan jasa adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya bersifat intangible (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. Produksi jasa bisa berhubungan dengan produk fisik maupun tidak".

Jadi dapat diambil kesimpulan bahwa jasa merupakan suatu aktivitas, manfaat atau kepuasan yang ditawarkan untuk dijual, karena dalam prakteknya hampir semua bisnis yang dilakukan oleh pelaku bisnis berkaitan erat dengan pelayanan, baik itu bisnis jasa maupun bukan.

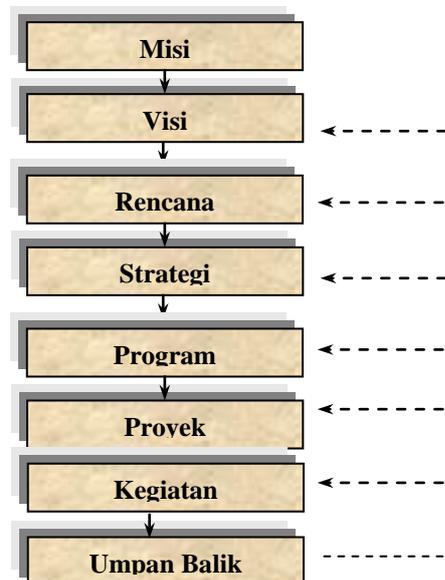
Sebagai suatu sistem dalam pelaksanaan pelayanan publik maka perihal implementasi bagaimana pelayanan publik tersebut diwujudkan merupakan suatu hal yang harus memiliki dasar (teori). Implementasi kebijakan operasional pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan operasional yang berhubungan dengan publik maka ada dua langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2. Formulasi Kebijakan Derivat atau Turunan Dari Kebijakan Publik
Sumber : Nugroho, 2003:159

Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain sebagainya.

Rangkaian implementasi kebijakan, dari gambar di atas dapat di lihat dengan jelas, yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim di dalam manajemen khususnya manajemen sektor publik, sebagaimana digambar berikut ini :



Gambar 3. Manajemen Sektor Publik
Sumber : Nugroho, 2003:160.

Kebijakan publik sejak formulasi hingga implementasi perlu mengikuti kaidah-kaidah tersebut karena memang kaidah tersebut bersifat given atau tidak dapat ditolak.

G. Jenis-Jenis Pelayanan Publik

Kumorotomo (2001:93) menjelaskan sebagaimana diketahui nilai keadaan sosial banyak dipengaruhi oleh pikiran dan perbuatan *founding fathers* Indonesia. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan berbagai keputusan serta kebijaksanaan pemerintah mempunyai gaung yang kuat dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Republik Indonesia. Nilai keadilan sosial di masa yang lampau hingga kini lazim dikenal sebagai aspek pemerataan sendiripun masih membingungkan dan berkali-kali diredefinisikan, baik dalam pengertian di dalam teori-teori ekonomi pembangunan maupun dalam pernyataan kebijaksanaan.

Menurut Wibawa dan Agus (2004 : 52) adapun jenis-jenis pelayanan publik yang terdapat di Indonesia adalah :

- a. Jenis-jenis pelayanan publik yang memiliki aspek pemerataan diolah dengan melihat proses pembuatan persediaan (*supply*) dan kualitas barang-barang dan jasa yang berkaitan dengan kebutuhan pokok masyarakat Indonesia.
- b. jenis-jenis pelayanan publik yang diperankan oleh pemerintah dan melingkupi keberadaan lembaga-lemgaga pemerintahan itu sendiri. Di sini terutama dilihat Korps pegawai negeri secara keseluruhan, BUMN (Badan Usaha Milik Negara) yang berkaitan dengan pelayanan publik seperti PLN, PAM, Telkom dan yang berkaitan dengan transportasi umum.

