

BAB II

KAJIAN TEORI

2.1 Paradigma Administrasi Publik

Kajian dan praktek administrasi publik di berbagai negara terus berkembang. Berbagai perubahan terjadi seiring dengan berkembangnya kompleksitas persoalan yang dihadapi oleh administrator publik. Kompleksitas ini ditanggapi oleh para teoritis dengan terus mengembangkan ilmu administrasi publik. Denhardt & Denhardt mengungkapkan bahwa terdapat tiga perspektif dalam administrasi publik. Perspektif tersebut adalah *Old Public Administration*, *New Public Management*, dan *New Public Service*.

Model *Old Public Administration* atau Administrasi Publik Klasik memberikan perhatian pada bagaimana pemerintah melakukan tindakan administrasi secara demokratis, efisien dan efektif, dan bebas dari manipulasi kekuasaan, serta bagaimana pemerintah dapat beroperasi secara tepat, benar, dan berhasil (Wilson, 1887). Fokus perhatiannya adalah interaksi dan kerjasama di dalam organisasi pemerintah yang dibangun melalui hirarki. Model ini memberikan peran yang sangat besar kepada pemerintah, baik dalam perumusan kebijakan maupun penyampaian pelayanan publik. Dengan sifat yang hirarkis dan berpusat pada pemerintah, maka hubungan antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat cenderung dimaknai sebagai hubungan yang bersifat atasan dan bawahan, interaksi sepihak dan tidak setara, kerjasama struktural dan formal, atau pada titik yang paling ekstrim, tidak ada kolaborasi sama sekali.

Organisasi publik diidentikan dengan tidak efisien, tidak efektif, tidak produktif, tidak kreatif serta miskin inovasi. Oleh karena itu timbulah suatu gerakan untuk melakukan reformasi terhadap manajemen sektor publik. Salah satu gerakan reformasi sektor publik adalah munculnya paradigma *New Public Management* atau NPM. Istilah *New Public Management* pada awalnya dikenalkan oleh Christopher Hood tahun 1991. Ditinjau dari persepektif historis, pendekatan manajemen sektor publik pada awalnya muncul di Eropa tahun 1980-an dan 1990-an sebagai reaksi tidak memadainya model administrasi publik tradisional.

Pendekatan NPM ini menghendaki suatu birokrasi publik yang memiliki kriteria *Good Governance*, dengan kemampuan memacu kompetisi, akuntabilitas, responsip terhadap perubahan, transparan, berpegang pada aturan hukum, mendorong adanya partisipasi pengguna jasa, mementingkan kualitas, efektif dan efisien, mempertimbangkan rasa keadilan bagi seluruh pengguna jasa, dan terbangunnya suatu orientasi pada nilai-nilai untuk mewujudkan *Good Government* itu sendiri.

NPM merupakan teori manajemen publik yang beranggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik manajemen sektor publik. Oleh karena itu, untuk memperbaiki kinerja sektor publik perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta ke dalam sektor publik seperti pengadopsian mekanisme pasar, kompetisi serta privatisasi perusahaan publik. Karakteristik utama NPM adalah perubahan lingkungan birokrasi yang didasarkan pada aturan baku menuju sistem

manajemen publik yang lebih fleksibel dan lebih berorientasi kepada kepentingan publik.

Hal lain yang mendukung bahwa peran pemerintah masih sangat dibutuhkan dalam pelayanan publik adalah kenyataan bahwa prinsip ekonomi dan efisiensi tidak selalu dapat diterapkan pada semua aktivitas pemerintah (misalnya fasilitas sosial dan fasilitas umum). *Modern government* tidak hanya mencakup efisiensi dan ekonomis, tapi juga merupakan hubungan akuntabilitas antara negara dengan warga negara, dimana warga negara tidak diberlakukan hanya sebagai konsumen tapi juga sebagai warga negara yang memiliki hak untuk mendapatkan jaminan atas kebutuhan dasar dan menuntut pemerintah untuk bertanggungjawab atas berbagai kebijakan yang dilakukan (Minogue, 1998).

Perspektif NPM memperoleh kritik keras dari banyak pakar. Mereka memandang bahwa perspektif ini, seperti halnya perspektif *Old Public Administration*, tidak hanya membawa teknik administrasi baru namun juga seperangkat nilai tertentu. Masalahnya terletak pada nilai-nilai yang dikedepankan tersebut seperti efisiensi, rasionalitas, produktivitas dan bisnis karena dapat bertentangan dengan nilai-nilai kepentingan publik dan demokrasi. Oleh karena itu, J.V Denhardt dan R.B Denhardt tahun 2003 memperkenalkan paradigma *The New Public Service*. Keduanya menyarankan untuk meninggalkan prinsip Administrasi Publik Tradisional dan *New Public Management* dan beralih ke paradigma *The New Public Service*. *The New Public Service* adalah teori manajemen publik yang mengajarkan egaliter dan persamaan hak diantara warga negara. Dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada

di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan.

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *The New Public Service* yaitu pelayanan publik yang harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan masyarakat dan kelompok komunitas, hal ini mengandung pengertian bahwa karakter dan nilai yang terkandung didalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat (Dwiyanto, 2006:145).

Meskipun Paradigma *New Public Service* merupakan paradigma yang sangat ideal dilihat dari aspek keadilan yang memungkinkan setiap warga negara berhak mendapatkan pelayanan publik untuk peningkatan kesejahteraannya misalnya dalam bidang pendidikan dan kesehatan, namun hal tersebut sangatlah sulit dilakukan di negara-negara berkembang seperti di Indonesia. Hal tersebut diakibatkan adanya keterbatasan dalam sumber daya terutama finansial yang dimiliki suatu negara, sehingga tidak semua warga negara dapat mengakses pelayanan publik tanpa mengeluarkan biaya. Oleh karena itu, kecenderungan yang terjadi terutama di negara berkembang seperti Indonesia adalah perwujudan dari paradigma *New Public Management* dimana pemerintah menyediakan pelayanan publik, dengan syarat harus ada pengorbanan finansial dari warga negara sebagai pengguna pelayanan.

2.2 Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan berhasil dibangun apabila pelayanan yang diberikan kepada pelanggan mendapatkan pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani, karena merekalah yang menikmati layanan sehingga dapat menilai kualitas pelayanan berdasarkan harapan-harapan mereka dalam memenuhi kebutuhannya. Tujuan dari pelayanan publik adalah memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat. Hal tersebut dapat dicapai dengan mengacu kepada kualitas pelayanan yang bebas dari kekurangan atau kerusakan (Riawan, dkk :2005).

Kualitas jasa adalah ukuran seberapa bagus tingkat layanan yang diberikan mampu sesuai dengan ekspektasi pelanggan (Lewis & Booms dalam Fandy Tjiptono, 2005:121). Kualitas jasa bisa diwujudkan melalui pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketepatan penyampaiannya untuk mengimbangi harapan pelanggan. Kualitas atau mutu pelayanan adalah kesesuaian antara harapan dan keinginan dengan kenyataan. Dengan demikian, ada dua factor utama yang mempengaruhi kualitas jasa yaitu jasa yang diharapkan (*expected service*) dan jasa yang dirasakan atau dipersepsikan (*perceived service*). Apabila *perceived service* sesuai dengan *expected service*, maka kualitas jasa yang bersangkutan akan dipersepsikan baik atau positif. Sebaliknya jika *perceived service* lebih jelek dibandingkan *expected service*, maka kualitas jasa dipersepsikan negatif atau tidak baik (Fandy Tjiptono, 2005:121).

Penerapan pelayanan publik yang berkualitas merupakan tuntutan dari masyarakat, namun hal tersebut saat ini sulit diwujudkan oleh organisasi publik. Salah satu hambatan yang terjadi adalah ketidakpedulian aparaturnya dalam melayani

masyarakat. Selama ini aparat sering bertindak sebagai penguasa padahal tuntutan dari masyarakat agar aparat bertindak sebagai pelayan masyarakat. Hambatan-hambatan dalam penerapan pelayanan publik yang berkualitas antara lain (Gaspersz dalam Riawan dkk, 2005:19) :

1. Ketiadaan komitmen dari manajemen.
2. Ketiadaan pengetahuan bagi aparatur yang melayani.
3. Ketidakmampuan aparatur merubah kultur yang mempengaruhi kualitas pelayanan.
4. Pendidikan dan pelatihan bagi aparatur yang kurang terprogram dengan baik.
5. Ketidakcukupan sumber daya dan dana.
6. Ketidaktepatan system penghargaan dan balas jasa bagi karyawan.
7. Ketidaktepatan dalam memberikan perhatian pada pelanggan baik internal maupun eksternal.

Dalam mendefinisikan pelayanan yang berkualitas, ada beberapa indikator yang dipergunakan, antara lain (Ratminto & Atik, 2005 :174) :

1. McDonald & Lawton : *output oriented measures through efficiency and effectiveness*
 - a. *Efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan antara masukan dan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik.
 - b. *Effectiveness* atau efektifitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi.

2. Salim & Woodward : *economy, efficiency, effectiveness and equity*.
 - a. *Economy* atau ekonomis adalah penggunaan sumberdaya yang sesedikit mungkin dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik.
 - b. *Efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukandan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik.
 - c. *Effectiveness* atau efektifitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaranjangka panjang maupun misi organisasi.
 - d. *Equity* atau keadilan adalah perlakuan atau perhatian pribadi yang diberikan oleh providers kepada customers.
3. Lenvinne : *responsiveness, responsibility, accountability*.
 - a. *Responsiveness* atau responsivitas ini mengukur daya tanggap providers terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan customers.
 - b. *Responsibility* atau tanggungjawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.
 - c. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh stakeholders, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.
4. Zeithaml, Parasuraman & Berry : *tangibles, reliability, responsiveness, assurance, empathy*.

- a. Bukti langsung (*tangibles*), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi.
 - b. Keandalan (*reliability*) yaitu kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan.
 - c. Daya tanggap (*responsiveness*) yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
 - d. Jaminan (*assurance*), mencakup pengetahuan kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.
 - e. *Empati*, meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan.
5. Gibson, Ivancevich & Donnely : kepuasan, efisiensi, produksi, perkembangan, keadaptasian dan kelangsungan hidup.
- a. Kepuasan adalah seberapa jauh organisasi dapat memenuhi kebutuhan anggotanya.
 - b. Efisiensi adalah perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan.
 - c. Produksi adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungan.
 - d. Keadaptasian adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan yang terjadi di lingkungannya.
 - e. Pengembangan adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggungjawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang.

6. Gaspersz : hal-hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan kualitas pelayanan mulai dari waktu tunggu, waktu proses hingga waktu penyelesaian suatu produk pelayanan menurut adalah sebagai berikut :
 - a. Akurasi pelayanan, dimana realitas pelayanan bebas dari kesalahan-kesalahan.
 - b. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan, terutama bagi mereka yang berinteraksi langsung dengan pelanggan.
 - c. Tanggung jawab yang berkaitan dengan penerimaan pesan dan penanganan keluhan dari pelanggan.
 - d. Kemudahan mendapatkan pelayanan, baik itu dari aspek petugas serta fasilitas yang tersedia.
 - e. Variasi model pelayanan yang berkaitan dengan inovasi untuk memberikan pola-pola baru dalam pelayanan.
 - f. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang dan tempat pelayanan, kemudahan menjangkau, tempat parkir maupun ketersediaan informasi.
 - g. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti lingkungan, kebersihan, ruang tunggu maupun fasilitas lainnya.
7. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum yang perlu dipedomani oleh setiap birokrasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat berdasar prinsip-prinsip pelayanan sebagai berikut :

- a. Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan perlu ditetapkan dan dilaksanakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
- b. Kejelasan dan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian dalam hal prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan baik teknis maupun administratif, unit kerja pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya atau tarif pelayanan dan tata cara pembayaran, dan jangka waktu penyelesaian pelayanan.
- c. Keamanan, dalam arti adanya proses dan produk hasil pelayanan yang dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan kepastian hukum bagi masyarakat.
- d. Keterbukaan, dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan, unit kerja pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya atau tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
- e. Efisiensi, dalam arti bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan.

- f. Ekonomis, dalam arti bahwa pengenaan biaya atau tarif pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai barang dan jasa pelayanan, kemampuan masyarakat untuk membayar, dan ketentuan perundangundangan yang berlaku.
 - g. Keadilan dan Pemerataan, yang dimaksudkan agar jangkauan pelayanan diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
 - h. Ketepatan Waktu, dalam arti bahwa pelaksanaan pelayanan harus dapat diselesaikan tepat pada waktu yang telah ditentukan.
8. Keputusan Menteri PAN Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 mengenai prinsip pelayanan publik, yang kemudian dikembangkan menjadi 14 unsur yang relevan, valid dan reliabel, sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat.
- a. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
 - b. Persyaratan Pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
 - c. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan.
 - d. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.

- e. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
- f. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/ menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
- g. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.
- h. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan atau status masyarakat yang dilayani.
- i. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
- j. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.
- k. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
- l. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- m. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.

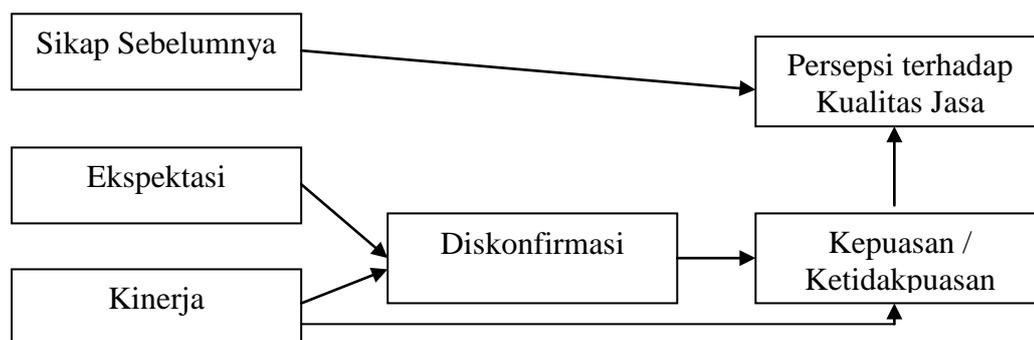
- n. Keamanan Pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, yakni setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Sangat sulit untuk menilai kualitas pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan.

Kepuasan pelanggan terhadap pengalaman jasa tertentu akan mengarah pada evaluasi atau sikap keseluruhan terhadap kualitas jasa sepanjang waktu (Bitner, et, al dalam Fandy Tjiptono, 2005:208). Kepuasan membantu pelanggan dalam merevisi persepsinya terhadap kualitas jasa (Cronin & Taylor, dalam Fandy Tjiptono, 2005:208). Model integrasi kepuasan dan kualitas jasa yang menempatkan kepuasan pelanggan sebagai anteseden kualitas jasa, seperti nampak dalam gambar berikut (Patterson & Johson dalam Fandy Tjiptono, 2005:208) :

Gambar 2.1

Model Integrasi Kepuasan dan Kualitas Jasa



Dalam menyelenggarakan pelayanan, pihak penyedia dan pemberi jasa harus selalu berupaya untuk mengacu kepada tujuan utama pelayanan yaitu kepuasan konsumen atau pelanggan. Pihak penyedia jasa sebagai pihak yang melayani tidak akan mengetahui apakah pelanggan yang kita layani puas atau tidak karena yang dapat merasakan kepuasan dari suatu layanan hanyalah pelanggan yang bersangkutan. Tingkat kepuasan pelanggan terhadap pelayanan merupakan faktor yang penting dalam mengembangkan suatu sistem penyediaan pelayanan yang tanggap terhadap kebutuhan pelanggan, meminimalkan biaya dan waktu. Tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas jasa yang mereka nikmati serta layanan lain pada saat sebelum, saat maupun sesudah proses pelayanan atau transaksi. Kepuasan adalah suatu proses yang dinamis dan harus selalu dipantau secara berkala oleh suatu organisasi, karena pada dasarnya kepuasan inilah yang akan menghasilkan keuntungan terhadap organisasi tersebut. Kepuasan dapat berubah hal ini dikarenakan tingkat ekspektasi atau harapan konsumen semakin tinggi terhadap suatu produk atau layanan yang ditawarkan, sehingga sifat kepuasan sangat bersifat subyektif.

Pengukuran kepuasan pelanggan merupakan elemen penting dalam menyediakan pelayanan yang lebih baik, lebih efisien dan lebih efektif. Tujuan survei kepuasan konsumen sebenarnya bukan semata untuk mengukur tingkat kepuasan itu sendiri yang pada akhirnya akan menentukan kualitas pelayanan, melainkan untuk mengetahui apa saja dan apa lagi yang masih dapat ditingkatkan. Survei kepuasan juga harus dilakukan untuk memantau tingkat kepuasan

konsumen karena kepuasan sendiri merupakan sesuatu hal yang dinamis, sehingga produk dan layanan harus terus dikembangkan secara berkesinambungan.

Ada beberapa metode yang sering digunakan untuk mengukur kepuasan pelanggan antara lain (Kotler, et al dalam Fandy Tjiptono, 2005:210) :

1. Sistem Keluhan dan Saran

Setiap organisasi yang berorientasi pada pelanggan perlu menyediakan kesempatan dan akses yang mudah dan nyaman bagi para pelanggannya guna menyampaikan saran, kritik, pendapat dan keluhan mereka. Media yang bisa digunakan bisa berupa kotak saran yang ditempatkan di tempat-tempat strategis, saluran telepon khusus bebas pulsa maupun *website*. Namun cara ini bersifat pasif, karena penyedia jasa menunggu inisiatif pelanggan untuk menyampaikan keluhan atau pendapat. Oleh karenanya sulit mendapatkan gambaran lengkap mengenai kepuasan atau ketidakpuasan pelanggan melalui cara ini semata. Tidak semua pelanggan yang tidak puas akan menyampaikan keluhannya.

2. Survei Kepuasan Pelanggan

Sebagian besar riset kepuasan pelanggan dilakukan dengan menggunakan metode survey (McNeal & Lamb, dalam Fandy Tjiptono, 2005: 211)), baik survei melalui pos, telepon, e-mail, *websites* maupun wawancara langsung. Melalui survey ini, penyedia jasa akan memperoleh tanggapan secara langsung dari pelanggan dan juga memberikan kesan positif bahwa penyedia jasa menaruh perhatian terhadap para pelanggannya.

Pengukuran kepuasan pelanggan melalui metode ini dapat dilakukan dengan berbagai cara, diantaranya :

a. *Directly Reported Satisfaction*

Pengukuran ini dilakukan dengan menggunakan item-item spesifik yang menanyakan langsung tingkat kepuasan yang dirasakan pelanggan. Sebagai ilustrasi, studi yang dilakukan Soderlund menunjukkan bahwa dua ukuran kepuasan, yaitu *Current Customer Satisfaction (CCS)* dan *Anticipated Customer Satisfaction (ACS)*, berkaitan erat dan tidak berbeda secara signifikan, meskipun CCS lebih bagus dibandingkan ACS dalam menjelaskan minat berperilaku di masa datang.

b. *Derived Satisfaction*

Pengukuran ini mirip dengan pengukuran kualitas jasa model SERVQUAL, dimana pertanyaan-pertanyaan yang diajukan kepada pelanggan menyangkut dua hal utama yaitu tingkat harapan atau ekspektasi pelanggan terhadap kinerja produk pada atribut-atribut yang relevan dan persepsi pelanggan terhadap kinerja actual produk.

c. *Importance-Performance Analysis*

Teknik ini dikemukakan pertama kali oleh Martilla & James (1977) dalam artikel mereka "*Importance-Performance Analysis*". Dalam teknik ini responden diminta untuk menilai tingkat kepentingan berbagai atribut relevan dan tingkat kinerja pada masing-masing atribut. Kemudian nilai rata-rata tingkat kepentingan atribut dan kinerja akan dianalisis di *Importance-Performance Matrix*. Matriks ini sangat bermanfaat sebagai

pedoman dalam mengalokasikan sumber daya organisasi yang terbatas pada bidang-bidang spesifik, dimana perbaikan kinerja bisa berdampak besar pada kepuasan pelanggan total.

Dalam konteks peningkatan kualitas pelayanan publik, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), perlu disusun Indeks Kepuasan Masyarakat sebagai tolok ukur untuk menilai kualitas pelayanan organisasi publik. Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No Kep./25/M.PAN/2/2004 tentang Indeks Kepuasan Masyarakat, menyatakan bahwa Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya. Untuk mengetahui kepuasan masyarakat atau pelanggan dapat dilakukan melalui pengukuran kepuasan masyarakat atau pelanggan. Menurut Tjiptono (1997:31), Indeks Kepuasan Pelanggan adalah mengukur perbedaan antara apa yang ingin diwujudkan oleh pelanggan dalam membeli suatu produk atau jasa dan apa yang sesungguhnya ditawarkan.

Oleh karena itu melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, maka pemerintah memberi acuan bagi unit pelayanan instansi pemerintah dalam melakukan penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat sebagai dasar untuk

mengetahui kualitas pelayanan organisasi publik. Selain itu dengan kebijakan pemerintah tersebut, masyarakat dapat menilai secara obyektif dan periodik terhadap perkembangan kinerja unit pelayanan publik. Dengan diketahui nilai dari indeks kepuasan masyarakat terhadap organisasi publik, masyarakat dapat menilai kualitas pelayanan yang diberikan organisasi publik.

2.3 Pelayanan Perpustakaan

Pelayanan perpustakaan merupakan salah satu kegiatan utama di setiap perpustakaan. Pelayanan tersebut merupakan kegiatan yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Oleh karena itu dari meja layanan akan dikembangkan gambaran dan citra perpustakaan, sehingga seluruh kegiatan perpustakaan akan diarahkan dan terfokus kepada bagaimana memberikan pelayanan yang baik sebagaimana dikehendaki oleh masyarakat pemakai. Bentuk riil pelayanan perpustakaan tersebut antara lain:

1. Pelayanan yang diberikan sesuai dengan kebutuhan/ yang dikehendaki masyarakat pemakai.
2. Berorientasi kepada pemakai.
3. Berlangsung cepat waktu dan tepat sasaran.
4. Berjalan mudah dan sederhana.
5. Murah dan ekonomis.
6. Menarik dan menyenangkan, dan menimbulkan rasa simpati.
7. Bervariatif.
8. Mengundang rasa ingin kembali.
9. Ramah tamah.

10. Bersifat informatif, membimbing, dan mengarahkan, tetapi tidak bersifat menggurui.
11. Mengembangkan hal-hal baru/inovatif.
12. Mampu berkompetisi dengan pelayanan di bidang lain.
13. Mampu menumbuhkan rasa percaya bagi pemakaian dan bersifat mandiri.
(Sutarno, 90-91).

Dalam memberikan pelayanan bagi pengguna perpustakaan, suatu perpustakaan berdasar pada Standar Nasional Perpustakaan. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan Bab III Tentang Standar Nasional Perpustakaan Pasal 11 yakni:

1. Standar nasional perpustakaan terdiri atas:
 - a. Standar koleksi perpustakaan;
 - b. Standar sarana dan prasarana;
 - c. Standar pelayanan perpustakaan;
 - d. Standar tenaga perpustakaan;
 - e. Standar penyelenggaraan; dan
 - f. Standar pengelolaan
2. Standar nasional perpustakaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai acuan penyelenggaraan, pengelolaan, dan pengembangan perpustakaan.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai standar nasional perpustakaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan Bab V Mengenai Layanan Perpustakaan menyebutkan bahwa:

1. Layanan perpustakaan dilakukan secara prima dan berorientasi bagi kepentingan pemustaka.
2. Setiap perpustakaan menerapkan tata cara layanan perpustakaan berdasarkan standar nasional perpustakaan.
3. Setiap perpustakaan mengembangkan layanan perpustakaan sesuai dengan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi.
4. Layanan perpustakaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikembangkan melalui pemanfaatan sumber daya perpustakaan untuk memenuhi kebutuhan pemustaka.
5. Layanan perpustakaan diselenggarakan sesuai dengan standar nasional perpustakaan untuk mengoptimalkan pelayanan kepada pemustaka. Layanan perpustakaan terpadu diwujudkan melalui kerja sama antarperpustakaan.
6. Layanan perpustakaan secara terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dilaksanakan melalui jejaring telematika.

Rahayuningsih (2007:86-87) juga memaparkan karakteristik layanan pengguna yang berkualitas dapat dilihat dari segi:

1. Koleksi
 - a. Kuantitas, berkaitan dengan banyaknya jumlah koleksi yang dimiliki oleh perpustakaan.
 - b. Kualitas, berkaitan dengan mutu, kemitakhiran, kelengkapan koleksi.

2. Fasilitas

- a. Kelengkapan, menyangkut lingkup layanan dan ketersediaan sarana pendukung serta layanan pelengkap lainnya.
- b. Kenyamanan memperoleh layanan, berkaitan dengan lokasi, ruangan, petunjuk, ketersediaan informasi, kebersihan, dan lain-lain.

3. Sumber daya manusia

- a. Kesopanan dan keramahan petugas dalam memberi layanan, terutama bagi petugas yang berinteraksi langsung dengan pengguna.
- b. Tanggung jawab dalam melayani pengguna perpustakaan.
- c. Empati, wajar dan adil dalam memecahkan masalah dan menangani keluhan pengguna.
- d. Profesionalisme petugas perpustakaan di bagian layanan pengguna tercermin dalam diri petugas yang berjiwa *SMART*, yaitu Siap mengutamakan pelayanan, Menyenangkan dan menarik, Antusias/bangga pada profesi, Ramah dan menghargai pengguna jasa, Tabah ditengah kesulitan.

4. Layanan Perpustakaan

- a. Ketepatan waktu layanan, berkaitan dengan waktu tunggu dan waktu proses.
- b. Akurasi layanan, berkaitan dengan layanan yang meminimalkan kesalahan.
- c. Kemudahan mendapatkan layanan, berkaitan dengan banyaknya petugas yang melayani, fasilitas pendukung seperti komputer.

2.3.1 Sistem Layanan Perpustakaan

Agar proses pemanfaatan jasa perpustakaan berjalan dengan baik, maka perpustakaan perlu menetapkan sistem layanan yang akan diterapkan di perpustakaan tersebut. Pemilihan dan penerapan sistem layanan ini tergantung dari beberapa faktor, yaitu:

- a. Pertimbangan tingkat keselamatan koleksi perpustakaan;
- b. Pertimbangan jenis koleksi dan sifat rentan dari koleksi;
- c. Perbandingan antara jumlah staf, jumlah pemakai dan jumlah koleksi;
- d. Luas gedung perpustakaan;
- e. Ratio antara jam layanan dengan jumlah staf perpustakaan.(Darmono 2007, 168)

Pada umumnya perpustakaan dikenal dengan dua sistem layanan yang digunakan, yaitu sistem layanan terbuka (*open access*) dan sistem layanan tertutup (*closed access*).

Menurut Syaifullah (2008, 58),” Sistem layanan terbuka adalah suatu sistem layanan yang memperbolehkan pengunjung perpustakaan masuk ke ruang koleksi untuk melihat-lihat, membuka-buka pustaka, dan mengambilnya dari tempat penyimpanan untuk dibaca di ruang baca yang disediakan perpustakaan. Sistem layanan tertutup adalah suatu sistem layanan yang tidak memperbolehkan pengunjung perpustakaan masuk ke ruang koleksi. Pengunjung memilih pustaka yang ingin dibacanya melalui katalog perpustakaan, dan setelah ditemukan sandi bukunya dapat meminta kepada petugas untuk mengambilkannya”.

2.3.2 Sistem Layanan Terbuka (*open access*)

Menurut Darmono (2007, 170), "Sistem layanan terbuka adalah sistem layanan yang memungkinkan para pengguna secara langsung dapat memilih, menemukan dan mengambil sendiri bahan pustaka yang dikehendaki dari jajaran koleksi perpustakaan."

Pada sistem layanan terbuka ini, pemustaka diberi kebebasan oleh perpustakaan untuk dapat masuk dan mencari sendiri koleksi yang dibutuhkannya ke rak. Oleh karena itu, penataan ruang koleksi perlu diperhatikan. Misalnya, rambu-rambu yang menunjukkan lokasi koleksi harus lengkap dan jelas.

Kelebihan

- a. Pemustaka bebas memilih koleksi ke rak.
- b. Pemustaka dapat mengganti koleksi bersubyek sama, jika pustaka yang dicari tidak ditemukan.
- c. Pemustaka dapat membandingkan isi koleksi dengan judul yang dicarinya.
- d. Pemustaka tidak harus menggunakan katalog.
- e. Koleksi lebih didayagunakan.
- f. Menghemat tenaga pustakawan.
- g. Menimbulkan motivasi pemustaka untuk membaca karena pemustaka dapat menemukan bahan pustaka yang menarik yang sebelumnya tidak dicari.

Kekurangan

- a. Pemustaka cenderung mengembalikan koleksi seenaknya sehingga susunan buku di rak tidak teratur.

- b. Kemungkinan kehilangan koleksi sangat besar.
- c. Tidak semua pemustaka paham dalam mencari koleksi di rak.
- d. Koleksi cenderung lebih cepat rusak.
- e. Perlu pembenahan koleksi secara intensif dan terus menerus.(Adiyati, 2014).

2.3.3 Layanan Tertutup (*close access*)

Menurut Darmono (2007, 168),” Sistem layanan tertutup adalah sistem layanan perpustakaan yang tidak memungkinkan pemakai perpustakaan mengambil sendiri bahan pustaka di perpustakaan. Pengambilan bahan pustaka harus melalui petugas perpustakaan, demikian juga dengan pengembalian bahan pustaka yang dipinjamnya.”

Pada sistem layanan tertutup ini, pemustaka tidak boleh langsung mengambil koleksi bahan pustaka yang diinginkannya di rak, tetapi harus melalui petugas perpustakaan (pustakawan). pemustaka dapat memilih koleksi bahan pustaka yang diinginkannya melalui katalog yang disediakan.

Kelebihan

- a. Susunan koleksi di rak lebih terjaga kerapiannya.
- b. Meminimalisir kemungkinan koleksi yang hilang
- c. Koleksi tidak cepat rusak.
- d. Proses temu kembali informasi lebih efektif.
- e. Menghemat ruangan

- f. lebih aman dalam menyimpan bahan pustaka yang langka dan penting bersifat dokumentasi seperti disertasi, naskah kuno, tesis, dan sebagainya.

Kelemahan

- a. Pemustaka kurang puas dalam mencari koleksi yang diinginkan.
- b. Koleksi yang didapat kadang-kadang tidak sesuai dengan kebutuhan pemustaka.
- c. Tidak semua pemustaka paham dalam menggunakan katalog
- d. Tidak semua koleksi dapat didayagunakan.
- e. Pustakawan, terutama di bagian layanan lebih sibuk.(Adiyati, 2014)

2.3.4 Jenis Layanan Perpustakaan

Jumlah jenis atau macam layanan pengguna perpustakaan yang dapat diberikan kepada pengguna perpustakaan sesungguhnya cukup banyak. Namun semua layanan tersebut penyelenggaraannya haruslah disesuaikan dengan kondisi tenaga perpustakaan dan kebutuhan penggunanya.

Macam layanan pengguna tersebut adalah sebagai berikut :

- a. layanan sirkulasi
- b. layanan referens
- c. layanan pendidikan pemakai
- d. layanan penelusuran informasi dan literatur
- e. layanan penyebarluasan informasi terbaru
- f. layanan penyebaran informasi terseleksi
- g. layanan penerjemahan

- h. layanan fotokopi (jasa reproduksi)
- i. layanan anak
- j. layanan remaja
- k. layanan kelompok pembaca khusus
- l. layanan perpustakaan keliling
- m. pameran
- n. membuat analisis kepustakaan (review resensi, informasi teknis)
- o. statistik perpustakaan
- p. penyuluhan mengenai perpustakaan
- q. publisitasi dan lain-lain. (Akbar, 2015)

Menurut Sutarno (2006, 98), “layanan yang dapat dikembangkan perpustakaan antara lain:

- a. Layanan informasi, perpustakaan menyediakan dan memberikan informasi yang dibutuhkan masyarakat pemakai.
- b. Layanan penelitian, perpustakaan menyediakan sumber informasi yang dibutuhkan peneliti.
- c. Layanan rekreasi, perpustakaan menyediakan bahan bacaan fiksi, cerita, majalah, surat kabar dan lainnya.
- d. Layanan sirkulasi, adalah kegiatan melayani pemakai jasa perpustakaan dalam pemesanan, peminjaman dan pengembalian bahan pustaka.
- e. Layanan referensi, adalah layanan yang hanya dapat diberikan terbatas di perpustakaan.

- f. Penelusuran literature, adalah kegiatan mencari atau menemukan kembali semua kepustakaan yang pernah terbit mengenai suatu bidang.
- g. Layanan bimbingan pemakai, adalah suatu kegiatan yang bermaksud memberikan panduan, penjelasan tentang penggunaan perpustakaan kepada sekelompok pengguna baru.”

Jenis layanan perpustakaan umum kabupaten/kota menurut Standar Nasional Perpustakaan (SNP 003: 2011, 3), sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Layanan sirkulasi,
- b. Layanan membaca ditempat,
- c. Layanan referensi,
- d. Layanan bercerita,
- e. Layanan perpustakaan keliling, dan
- f. Layanan bimbingan pemustaka.

Sementara Darmono (2007, 171) mengemukakan berbagai jenis layanan sebagai berikut:

- a. layanan peminjaman bahan pustaka (sirkulasi), adalah layanan kepada pemakai perpustakaan berupa peminjaman bahan pustaka yang dimiliki perpustakaan.
- b. layanan referensi, adalah layanan yang diberikan perpustakaan untuk koleksi-koleksi khusus.
- c. layanan ruang baca, adalah layanan yang diberikan oleh perpustakaan berupa tempat untuk melakukan kegiatan membaca di perpustakaan.

2.4 Kearsipan

Salah satu jenis pekerjaan yang banyak dilaksanakan di berbagai kantor, baik kantor-kantor pemerintah maupun swasta, ialah pekerjaan menyimpan arsip. Kegiatan ini lebih dikenal dengan istilah kearsipan. Kearsipan menyangkut pekerjaan yang berhubungan dengan penyimpanan surat-surat atau dokumen kantor lainnya.

Kearsipan adalah suatu proses mulai dari penciptaan, penerimaan, pengumpulan, pengaturan, pengendalian, pemeliharaan dan perawatan serta penyimpanan berkas menurut sistem tertentu. Saat dibutuhkan dapat dengan cepat dan tepat ditemukan. Bila arsip-arsip tersebut tidak bernilai guna lagi, maka harus dimusnahkan.

Arsip berperan sangat penting dalam administrasi. Peranan penting arsip dalam administrasi adalah sebagai ingatan dan sumber informasi dalam rangka melakukan kegiatan perencanaan, penganalisaan, perumusan kebijaksanaan, pengambilan keputusan, pembuatan laporan, penilaian, pengendalian dan pertanggungjawaban dengan setepat-tepatnya. Selain itu melalui arsip akan diperoleh data atau keterangan-keterangan yang diperlukan dalam memecahkan masalah, juga dapat diketahui maju mundurnya suatu organisasi serta dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan atau pengambil keputusan untuk masa yang akan datang.

2.4.1 Pengertian Arsip

Menurut bahasa, istilah arsip berasal dari Bahasa Belanda yaitu *archieff*. Menurut Schellenberg yang dikutip oleh Wursanto (1991: 14), “arsip adalah surat-surat dari suatu badan pemerintah atau swasta yang diputuskan sebagai dokumen berharga untuk diawetkan secara tepat guna mencari keterangan dan penelitian dan disimpan atau telah dipilih untuk disimpan pada badan kearsipan”. Sedangkan

menurut Widjaja (1993: 2) “arsip adalah lembaran-lembaran warkat yang disimpan karena mempunyai nilai guna sejarah, hukum dan pertanggungjawaban organisasi”.

Dalam Bahasa Inggris istilah arsip disebut *archieve* yang berasal dari Bahasa Yunani, yaitu “*arche*” yang berarti permulaan. Kemudian dari kata *arche* berkembang menjadi kata “*archia*” yang berarti catatan. Selanjutnya berubah menjadi “*ar-cheion*” yang berarti gedung pemerintahan. Sedangkan dalam Bahasa Latin disebut “*archivum*”, dan akhirnya dari kata-kata tersebut dipakailah istilah arsip.

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, arsip adalah simpanan surat-surat penting. Sedangkan menurut Kamus Administrasi Perkantoran, arsip adalah kumpulan warkat yang disimpan secara teratur berencana karena mempunyai suatu kegunaan agar tiap kali diperlukan dapat ditemukan kembali.

Di Indonesia, pengertian arsip diatur dalam Undang-undang Nomor 43 tahun 2009 tentang “KETENTUAN UMUM KEARSIPAN” pasal 1 ayat 2 yang berbunyi sebagai berikut

“Arsip adalah rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”

Dari pengertian di atas dapat diketahui bahwa arsip adalah sekumpulan tulisan, dokumen yang disimpan sebagai sumber informasi untuk dijadikan sebagai alat bantu pengambilan keputusan pada suatu organisasi atau instansi.

2.4.2 Fungsi Arsip dan Tujuan Arsip

Menurut UU No.43 tahun 2009, fungsi arsip dibedakan atas dua:

1. Arsip Dinamis

Arsip dinamis adalah arsip yang digunakan secara langsung dalam kegiatan pencipta arsip dan disimpan selama jangka waktu tertentu. Arsip dinamis berdasarkan kepentingan penggunaannya dapat dibedakan menjadi dua yaitu arsip dinamis aktif dan dinamis inaktif. Arsip dinamis aktif adalah arsip yang frekuensi penggunaannya tinggi dan/atau terus menerus. Arsip dinamis inaktif adalah arsip yang frekuensi penggunaannya telah menurun

2. Arsip Statis

Arsip statis adalah arsip yang tidak dipergunakan lagi di dalam fungsi-fungsi manajemen, tetapi dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pendidikan dan penelitian. Arsip statis merupakan arsip yang memiliki nilai guna berkelanjutan (*continuing value*).

Tujuan kearsipan ialah untuk menjamin keselamatan bahan pertanggungjawaban tentang perencanaan, pelaksanaan dan penyelenggaraan kehidupan kebangsaan. Sebagaimana yang disebutkan Sedarmayanti (2003: 19) “tujuan kearsipan secara umum adalah untuk menjamin keselamatan bahan pertanggungjawaban nasional tentang rencana, pelaksanaan dan penyelenggaraan kehidupan kebangsaan, serta untuk menyediakan bahan pertanggungjawaban tersebut bagi pemerintah”.

Sesuai dengan tujuan arsip, dapat diketahui bahwa arsip sangatlah penting pada proses administrasi pemerintahan. Secara umum kegunaan arsip terbagi atas dua, yaitu kegunaan bagi instansi pencipta arsip, dan kegunaan bagi kehidupan kebangsaan.

Bagi instansi pencipta, kegunaan arsip antara lain meliputi:

1. Endapan informasi pelaksanaan kegiatan

2. Sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan
3. Sarana peningkatan efisiensi operasional instansi
4. Memenuhi ketentuan hukum yang berlaku
5. Sebagai bukti eksistensi instansi.

Sedangkan bagi kehidupan kebangsaan, kegunaan arsip antara lain sebagai:

1. Bukti pertanggungjawaban
2. Rekaman budaya nasional sebagai “memori kolektif” dan prestasi intelektual bangsa
3. Sebagai bukti sejarah.

Dari beberapa penjelasan mengenai tujuan dan fungsi arsip tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa arsip memegang peranan penting bagi organisasi pencipta serta dalam proses kegiatan administrasi negara, karena arsip statis memiliki nilai informasi yang abadi bagi kegiatan sebuah organisasi. Selain itu karena fungsi dan tujuannya yang sangat penting itu arsip statis juga dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil suatu keputusan untuk masa yang akan datang.

2.4.3 Peranan Arsip

Di dalam setiap organisasi atau instansi peran arsip berbeda-beda karena arsip dapat berperan sesuai dengan fungsinya dalam masing-masing organisasi. Menurut Sedarmayanti (2003: 19) peranan arsip adalah sebagai berikut:

1. Alat utama ingatan organisasi
2. Bahan atau alat pembuktian (bukti otentik)
3. Bahan dasar perencanaan dan pengambilan keputusan.
4. Barometer kegiatan suatu organisasi mengingat setiap kegiatan pada umumnya menghasilkan arsip.

5. Bahan informasi kegiatan ilmiah lainnya.

Dari pendapat di atas dapat kita nyatakan bahwa arsip memiliki peranan yang sangat penting bagi kelangsungan proses kegiatan setiap organisasi. Walaupun arsip sering dipandang rendah oleh beberapa kalangan yang tidak mengerti tentang kearsipan.

2.4.4 Jenis Arsip

Arsip dalam setiap organisasi berbeda-beda dikarenakan fungsi arsip yang juga berbeda-beda. Menurut Widjaja (1986: 101) “penggolongan arsip berdasarkan fungsi arsip dalam mendukung kegiatan organisasi ini ada dua, yaitu arsip dinamis dan arsip statis”.

1. Arsip dinamis, yaitu arsip yang masih dipergunakan secara langsung dalam penyusunan perencanaan, pelaksanaan kegiatan pada umumnya atau dalam penyelenggaraan pelayanan ketatausahaan. Arsip dinamis dapat dirinci lagi menjadi:
 - a. Arsip aktif yaitu: arsip yang masih digunakan terus menerus bagi kelangsungan pekerjaan di lingkungan unit pengolahannya dari suatu organisasi.
 - b. Arsip semi aktif yaitu: arsip yang frekuensi penggunaannya sudah mulai menurun dari arsip aktif.
 - c. Arsip in-aktif yaitu: arsip yang tidak lagi dipergunakan secara terus menerus, atau frekuensi penggunaannya sudah jarang atau hanya digunakan sebagai referensi saja.
2. Arsip Statis, yaitu arsip yang sudah tidak dipergunakan secara langsung dalam perencanaan, penyelenggaraan pelayanan ketatausahaan dalam rangka

penyelenggaraan kehidupan kebangsaan ataupun penyelenggaraan sehari-hari administrasi negara untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut dengan baik.

2.5 Kerangka Berpikir

Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Dairi merupakan salah satu perangkat pemerintah daerah berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah (Bupati Dairi) sebagai unit kerja yang memberikan pelayanan informasi dan pengetahuan kepada masyarakat. Sebagai organisasi publik, Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Dairi dituntut dapat memberikan pelayanan yang berkualitas bagi masyarakat pengguna perpustakaan.

Dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanannya, Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Dairi perlu mengetahui sampai sejauh mana kualitas pelayanan yang diberikan, dengan menggunakan tolak ukur kepuasan terhadap berbagai dimensi atau unsur pelayanan yang berjumlah 14. Penentuan unsur tersebut merupakan Keputusan MENPAN Nomor 25/M.PAN/2/2004. Kepuasan pengguna perpustakaan ditentukan melalui persepsi mereka terhadap pelayanan yang mereka peroleh. Tingkat kepuasan pada akhirnya akan mengarahkan pengguna perpustakaan terhadap persepsi secara keseluruhan terhadap kualitas pelayanan yang diberikan Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Dairi.

Kualitas pelayanan dianggap baik apabila pengguna perpustakaan merasa puas karena Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Dairi mampu memenuhi harapan penggunanya, sebaliknya kualitas pelayanan dianggap tidak baik apabila pengguna perpustakaan merasa tidak puas karena Dinas Perpustakaan

dan Kearsipan Kabupaten Dairi tidak mampu memenuhi harapannya. Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.2

Kerangka Berpikir

