

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Pemerintah Sebagai Pelayan Publik

Memposisikan pemerintah sebagai pelayan publik bukanlah hal yang baru dalam teori dan praktek pemerintah di dunia. Baik melalui kajian tentang tujuan dibentuknya sebuah negara atau pemerintah maupun dalam berbagai peraturan yang menyangkut penyelenggaraannya, ditemukan bahwa pemerintah diadakan oleh rakyat dengan tujuan untuk mengatur dan melayani masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari beberapa pengertian :

**Pertama**, dari aspek pengertian, Pemerintah seperti diuraikan **Ramlan Surbakti** “ secara etimologis berasal dari kata Yunani, Kybernan atau Nahkoda Kapal. Artinya Menatap Kedepan” selanjutnya kata memerintah berarti melihat kesdepan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang dan mempersiapkan langkah-langkah untuk menyongsong perkembangan masyarakat.

Selanjutnya istilah Pemerintah berasal dari kata Perintah. Dalam konteks ini **Taliziduhu Ndraha (dalam Paimin, 2007:7)** menyatakan bahwa istilah Perintah secara umum dimaknai sebagai yang bermaksud yang menyuruh melakukan sesuatu atau sesuatu yang dilakukan. Pandangan lain mengenai istilah ini dikemukakan oleh **C.F. Strong (dalam Paimin, 2007:8)** yang menyatakan bahwa Pemerintah dalam arti luas adalah pihak yang mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara ke dalam

maupun ke luar. Pengertian singkat mengenai istilah pemerintah dikemukakan oleh *W.S Sayre (dalam Paimin, 2007:8)* yang menyatakan Pemerintah adalah lembaga yang terorganisir yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Sedangkan dalam konsep pemerintah yang amanah menurut *Rasyid (dalam Paimin, 2007:45)* adalah : pemimpin atau pemerintah yang memberi kepada rakyat apa yang mereka inginkan sebelum mereka minta.

Dari kutipan yang ada di atas pemerintah adalah penentu arah tercapainya tujuan masyarakat. Kalimat ini terimplikasi bahwa segala yang diamati, direncanakan dan dilakukan oleh pemerintah bukan untuk kepentingan dirinya melainkan untuk kepentingan masyarakat dan negara. Dalam konteks melakukan perbuatan masyarakat dalam negara inilah yang terkandung makna pelayanan. *Hakekatnya pelayanan adalah suatu perbuatan untuk membantu mempermudah urusan orang lain.*

**Kedua**, dari aspek tujuan menurut gagasan dibentuknya negara (*state*) atau pemerintahan (*governance*) adalah melindungi hak-hak rakyat, hak atas kehidupan, hak atas kebebasan dan hak atas milik pribadi (*property*), anggota masyarakat. Jadi menurut *John Locke* “negara diciptakan untuk perjanjian antara masyarakat dan negara. Tujuannya ialah “melindungi hak milik, hidup dan kebebasan, baik bahaya yang datang dari dalam maupun yang datang dari luar...” Gagasan ini sedikit banyaknya menghasilkan pandangan teoritis *Ryaas Rasyid (dalam Paimin, 2007)* menjelaskan ada dua makna dibentuknya negara atau pemerintahan yaitu :

*Pertama* : untuk menegakkan keteraturan, maksud pembentukan pemerintahan adalah memberi rasa aman dan menciptakan

keteraturan dalam masyarakat. *Kedua*, pemerintahan itu dibentuk untuk menciptakan suasana yang adil dengan ukuran *legal equality, political equality, economic equality, to some extend social equality*.

Dalam hal ini makna yang dimaksud *Legal equality*, kesamaan kedudukan dihadapan hukum dan ukurannya, adalah keabsahan sebuah pemerintahan. *Political equality* berarti kesamaan kesempatan berpartisipasi dalam proses politik, mendirikan organisasi politik dan mempunyai peluang yang sama dalam kompetisi politik yang objektif. *Economic equality* berarti adanya kesetaraan dari setiap orang dan kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses ekonomi. Keadilan politik, ekonomi, sosial dan hukum itu merupakan amanah bagi setiap pemerintahan.

**Ketiga**, dari aspek fungsi pemerintah pusat maupun daerah mempunyai 3 (Tiga) fungsi utama :

- 1). Memberikan pelayanan/*service* baik pelayanan perorangan maupun pelayanan publik/khalayak, berarti pelayanan untuk orang per orang misalnya pemberian KTP, SIM, IMB, sertifikat tanah, paspor, surat izin, dan surat keterangan. Pelayanan publik misalnya pembuatan lapangan sepak bola, taman kota, hutan lindung, trotoar, waduk, penerangan jalan umum, rambu lalu lintas, panti yatim piatu/jompo/cacat/miskin dan tempat pedagang kaki lima.
- 2). Melakukan pembangunan fasilitas publik sebagai sarana untuk menumbuhkan perekonomian daerah (*development economic growth function*). Jika pemerintah daerah melakukan pembangunan misalnya pasar, jembatan, atau terminal berarti pemerintah melakukan fungsi ini. Pembangunan fasilitas ekonomi yaitu membangun semua sektor yang berhubungan langsung atau tidak langsung dengan kemudahan kegiatan ekonomi seperti pasar, irigasi, pelabuhan, waduk, jalan raya dan PLTA/PLTG/PLTU.
- 3). Memberikan perlindungan kepada masyarakat (*protective functions*) yaitu upaya pemerintah daerah untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat sehingga tercipta ketertiban, rasa aman pada masyarakat. (*Nurcholis, 2007:291-297*)

**Keempat,** dari aspek yuridis makna dan tugas pemerintah sebagai pelayan tercantum dalam amanah UUD 1945 ditemukan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 yang berbunyi :

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia...”

Dari mukadimah diatas dapat ditafsirkan bahwa pemerintah sebagai personifikasi bertugas untuk mensejahterakan masyarakat, memelihara ketertiban, dan mengusahakan tegaknya keadilan. Dengan pemahaman yang demikian, secara langsung menjadikan pelayanan sebagai fungsi yang utama.

Dengan demikian, kesejahteraan masyarakat akan terwujud manakalah pemerintah daerah memberikan pelayanan publik yang baik. Tanpa ada pelayanan publik yang baik dari pemerintah pusat maupun daerah, maka kesejahteraan masyarakat akan sulit terwujud. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Pelayanan publik tersebut mencakup pelayanan perorangan dan kelompok, pelayanan dalam bidang pembangunan sarana dan prasarana untuk menumbuhkan kegiatan ekonomi, dan pelayanan dalam perlindungan masyarakat.

Pelayanan publik yang baik kepada masyarakat dikenal dengan pelayanan prima (*excellent service*). Pelayanan prima artinya memberikan pelayanan terbaik kepada pelanggan dan *stakeholder*. Pelayanan berasal dari kata layan yang kata kerjanya melayani. Melayani berarti membantu, membuat senang, dan memudahkan pihak lain (*Nurcholis, 2007:229*).

Pelayanan publik pada umumnya dicerminkan oleh kinerja birokrasi pemerintah. Secara konsep menurut **Blau (1963)**, birokrasi adalah organisasi yang ditujukan untuk memaksimalkan efisiensi dalam administrasi (**Poltak, 2008:70**). Sedangkan **Weber** sendiri sebagai penggagas birokrasi memberikan ciri-ciri yang lebih rinci hingga disebut sebagai organisasi yang rasional (*ideal types*) adalah sebagai berikut : 1) Kegiatan sehari-hari yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi didistribusikan melalui cara yang telah ditentukan, dan dianggap sebagai tugas-tugas resmi dengan pembagian tugas secara tegas dan efektif. 2) Pengorganisasian mengikuti prinsip hirarkhi yaitu unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi. 3) Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu sistem peraturan-peraturan abstrak yang konsisten dan mencakup penerapan aturan-aturan. 4) Melaksanakan tugas-tugasnya dengan semangat '*Sine ira et studio*' (formal dan tidak bersifat pribadi), tanpa perasaan-perasaan dendam atau nafsu, kasih sayang atau antusiasme. 5) Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari kemungkinan pemecatan oleh sepihak. 6) Tipe organisasi administratif yang murni berciri birokratis dilihat dari sudut pandang semata-mata bersifat teknis, mampu mencapai tingkat efisiensi yang tinggi (**Blau, 1996:27-31**).

Dari ciri-ciri tersebut tidak sekalipun dimaksudkan menciptakan bentuk inefisiensi di dalam organisasi pemerintahan negara. Dengan pemahaman ini birokrasi pemerintah mestinya tidak menjadi buruk dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Bertolak dari beberapa pemikiran dan referensi di atas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah pusat maupun daerah diadakan oleh rakyat guna memenuhi kebutuhan rakyat. Kehendak rakyat tersebut adalah memberikan pelayanan dengan biaya murah, cepat, baik, adil dan merata sehingga masyarakat dapat melaksanakan kehidupannya secara wajar dan ini dijadikan sumber utama dalam perumusan kebijakan pelayanan publik.

## 2.2. Desentralisasi dan Pelayanan Publik

Sistem desentralisasi telah merubah paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dari yang menitikberatkan penggunaan kekuasaan pemerintah pusat terhadap daerah ke arah peningkatan partisipasi masyarakat dan peningkatan pelayanan masyarakat sebagai hasil akhir dari interaksi elemen-elemen tersebut. Hal tersebut dikuatkan oleh pernyataan *Osborn dan Gaebler (1993:283)* sebagai berikut :

“Para pemimpin yang berjiwa wirausaha secara naluriah mencoba menjangkau pendekatan yang terdesentralisasi menggerakkan banyak keputusan ke “pinggiran” ke tangan pelanggan, masyarakat, dan lembaga swadaya masyarakat”

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa melalui desentralisasi diharapkan dapat diwujudkan program-program pemerintah yang berorientasi kepada kebutuhan pelanggan, masyarakat dan organisasi/lembaga non pemerintah.

Melalui pendekatan ini kualitas pelayanan publik dapat ditingkatkan secara efisien dan efektif.

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, *de* berarti lepas dan *centrum* berarti pusat (*Nurcholis, 2007:9*). Oleh karena itu, *decentrum* berarti melepaskan diri dari pusat. Secara terminologi terdapat beberapa pengertian dan definisi desentralisasi yang dapat disimpulkan, diantaranya menurut *Henry Maddick (1963)* adalah penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang/fungsi-fungsi tertentu kepada daerah otonom.

Menurut *Rondinelli (1983:18)* dalam *Hanif Nurcholis 2007*, adalah :

“penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, atau organisasi non pemerintah/lembaga swadaya masyarakat”

sedangkan menurut PBB (*dalam Koswara, 2001:48*) memberikan batasan tentang desentralisasi sebagai berikut :

“*Decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital wheter by deconcentration (i.e. delegation) to field office or by devolution to local authorities or local bodies*” (Desentralisasi merujuk pada pemindahan kekuasaan dari pemerintah pusat baik melalui dekonsentrasi (delegasi) pada pejabat wilayah maupun melalui devolusi pada badan-badan otonom daerah)

Dari pengertian dan penjelasan desentralisasi di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa *desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan (wewenang, hak, kewajiban dan tanggung jawab) sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat ke daerah otonom sehingga daerah otonom itu dapat melaksanakan pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam masalah-*

*masalah pengelolaan pembangunan untuk mendorong dan meningkatkan kinerja pembangunan.*

Desentralisasi pasca orde baru mulai berjalan sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, hal ini membawa implikasi perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik, dari *rulegovernment* menjadi *mission driven*, peranan pemerintah yang tadinya sebagai penyedia (*provider*) berubah menjadi pemberdaya (*enabler*). Sistem pemerintahan desentralistik dicirikan dengan adanya penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat atau Daerah Tingkat atasnya kepada daerah otonom untuk mengurus urusan rumah tangganya.

Pengejawantahan desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom, baik dalam definisi daerah otonom maupun otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi daerah otonomi yang diselenggarakan secara konseptual oleh Pemerintah Daerah (*Hoessein, 2002*).

Otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan menitikberatkan pada fungsi pemerintah sebagai pelayan masyarakat. Dalam menjalankan fungsinya, ada 2 (Dua) keluaran (*outputs*) yang dihasilkan pemerintah daerah yaitu *goods* (barang) dan *service* (pelayanan). Output tersebut ada yang bersifat pengaturan (*regulatory/software*) dan ada juga yang bersifat *provisionof goods (hardware)*. Dalam pengertian ini yang dimaksud dengan pelayanan adalah hal-hal yang

bersifat *regulatory* atau *law enforcement* seperti mewajibkan penduduk memiliki KTP, ijin-ijin, surat keterangan dan sebagainya, serta pelayanan dalam pengertian pemberian atau penyediaan pelayanan atas dasar tuntutan atau permintaan masyarakat (*demand driven services*) seperti persampahan, penerangan jalan, kebersihan lingkungan, transportasi dan sebagainya.

Dalam kamus besar bahasa Indonesia pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain. Menurut **Moenir (2010:16)** pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Definisi jasa/pelayanan menurut **Philip Kotler (dalam Supranto, 1997:227)** adalah *a service is any act or performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything, its production may or may not be tied to physical product*. Menurut definisi tersebut, pelayanan/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 sesuatu kepemilikan. Produksi jasa dapat berhubungan dan juga tidak dapat berhubungan dengan produk fisik.

Dilihat dari keperluannya, **Fred Luthans** menyatakan bahwa pada dasarnya manusia memerlukan dua jenis pelayanan yaitu layanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia, dan layanan administratif yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi (organisasi massa) atau organisasi negara (**Moenir, 2010:17**).

Jenis pelayanan dalam penelitian ini adalah layanan administratif yang diberikan kepada masyarakat pemohon dalam penerbitan Akta kelahiran baru maupun perpanjangan. Menurut *Sinambela (2006)* yang disebut pelayanan umum (pelayanan masyarakat) adalah segala bentuk pelayanan sektor publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah, termasuk aparat yang bergerak di bidang perekonomian dalam bentuk barang dan atau jasa, yang sesuai dengan bentuk kebutuhan masyarakat, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ada beberapa karakter pelayanan tertentu yang membedakan antara produk barang dan produk jasa menurut *Gasperz (1997:5)* di antaranya sebagai berikut :

1. Pelayanan merupakan *output* yang tidak berbentuk (*intangible output*).
2. Pelayanan merupakan *output* variabel yang tidak ada standarnya.
3. Pelayanan tidak dapat disimpan dalam *inventory*, tetapi dapat di konsumsi dalam produksi.
4. Terdapat hubungan langsung yang erat dengan pelanggan melalui proses pelayanan.
5. Pelanggan berpartisipasi dalam proses memberikan pelayanan.
6. Keterampilan personil diserahkan atau diberikan secara langsung kepada pelanggan.
7. Pelayanan tidak dapat diproduksi secara massal.
8. Membutuhkan pertimbangan pribadi yang tinggi dari individu yang memberikan pelayanan.
9. Perusahaan jasa pelayanan bersifat padat karya.
10. Fasilitas pelayanan berada dekat lokasi pelanggan.
11. Pengukuran efektivitas pelayanan bersifat subyektif.

12. Pengendalian kualitas terutama dibatasi pada pengendalian proses.
13. Option penerapan harga terhadap pelayanan cukup rumit.

Begitu pentingnya pelayanan kepada pelanggan, sehingga ada ungkapan “*customer is the king, customer is the key, customer is number one, customer is the person who signs our paychecks*”. Pernyataan ini mengandung pengertian bahwa bagaimana pun penampilan atau keadaan pelanggan yang datang ke tempat pelayanan, sebagai petugas pelayanan hendaknya tetap memperhatikan kebutuhan pelanggannya, tanpa membedakan status, suku ataupun yang tampak secara fisik, karena pelangganlah yang akan memberikan keuntungan dan membayar pelayanan yang diperolehnya. Dengan demikian pelayanan harus berfokus pada konsumen atau pelanggan dengan tujuan untuk menciptakan kepuasan pelanggan terhadap pelayanan yang diterima.

Dengan demikian pelayanan adalah salah satu fungsi fundamental yang harus diemban pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah. Fungsi ini juga diemban oleh BUMN/BUMD dalam memberikan dan menyediakan layanan jasa dan atau barang publik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Kemenpan 81/93 (Indiahono, 2009)).

Selanjutnya pelayanan publik (*public service*) adalah suatu pelayanan atau pemberian terhadap masyarakat yang berupa penggunaan fasilitas-fasilitas umum, baik jasa maupun non jasa, yang dilakukan oleh organisasi publik dalam hal ini adalah pemerintah (Rohman, 2008:3). Sedangkan menurut Keputusan Menteri Aparatur Negara Nomor :.63/KEP/M.PAN/7/2003 sebagai pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh

penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan *(dalam Sinambela, 2008:5)*.

Tujuan dari pelayanan publik adalah memuaskan dan atau sesuai dengan keinginan masyarakat/pelanggan pada umumnya. Hakekat dari pelayanan publik tersebut adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Sejalan dengan berkembangnya tuntutan masyarakat kepada pemerintah untuk menjalankan pemerintahan yang baik (*good governance*), sebagai implikasi dari meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat dan kesadaran hukum, maka pemerintah daerah harus mampu meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat sebagai kompensasi kewajiban masyarakat untuk membiayai pelayanan tersebut. Dalam mewujudkan *good governance*, pemerintah daerah harus transparan, jujur, dan dapat mempertanggungjawabkan kebijakannya dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

### **2.3. Kualitas Pelayanan Publik**

Prinsip konsumerisme dijadikan nilai dasar hubungan antara pemerintah sebagai penyedia layanan dengan rakyat sebagai penuntut dan konsumen. Hubungan yang demikian, mengharuskan adanya kualitas pelayanan yang memadai baik dalam proses maupun kualitas produknya. Oleh karena itu, ada banyak sekali definisi dan pengertian tentang kualitas didefinisikan beberapa ahli antara lain : *Juran (dalam Indranata 2008:35-36)* : Kualitas adalah kesesuaian dengan tujuan atau manfaatnya. *Crosby (1979)* : kualitas adalah

kesesuaian dengan kebutuhan yang meliputi *availability*, *delivery*, *reliability*, *maintainability* dan *cost effectiveness*. **Deming (1982)** : kualitas harus bertujuan memenuhi kebutuhan pelanggan sekarang dan di masa mendatang.

Sedangkan menurut **Goetsch dan Davis (dalam Tjiptono 2003)** kualitas pelayanan adalah suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Oleh karenanya kualitas pelayanan berhubungan dengan pemenuhan harapan atau kebutuhan pelanggan. Penilaian terhadap kualitas pelayanan ini dapat dilihat dari beberapa sudut pandang yang berbeda misalnya dari segi: *product based*, di mana kualitas pelayanan didefinisikan sebagai suatu fungsi yang spesifik, dengan variabel pengukuran yang berbeda terhadap karakteristik produknya; *user based*, di mana kualitas pelayanan adalah tingkatan kesesuaian pelayanan dengan yang diinginkan oleh pelanggan; dan *value based*, berhubungan dengan kegunaan atau kepuasan atas harga (**Yogi dan Ikhsan, 2006:12**).

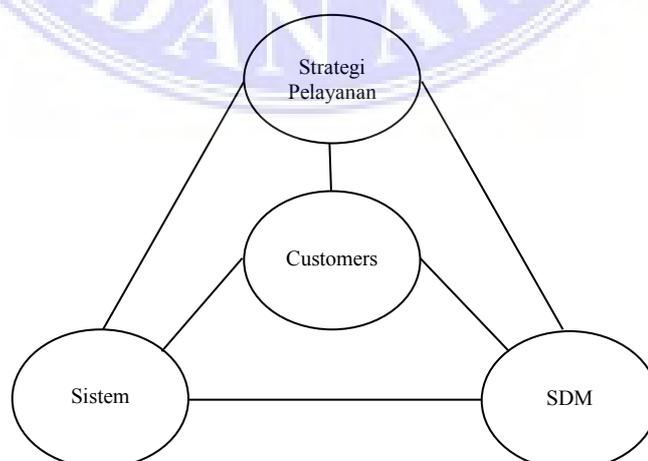
Menurut **Zeithaml, Parasuraman dan Berry (dalam Tjiptono 2003)** definisi kualitas pelayanan adalah *service quality is the extent of discrepancy between customers expectations or desires and their perception*. Pernyataan tersebut mengemukakan bahwa kualitas pelayanan yang diterima konsumen dinyatakan dalam besarnya ukuran ketidaksesuaian antara harapan atau keinginan konsumen dengan tingkat persepsi mereka.

Kualitas pelayanan menurut **Dwiyanto (2003:11)** dalam reformasi birokrasi pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh penerima

layanan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam pemberian layanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik.

Kualitas layanan dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi penerima layanan atas layanan yang nyata-nyata diterima, dengan layanan yang diinginkan. Jika kenyataan lebih dari yang diharapkan, maka layanan dapat dikatakan berkualitas; apabila kenyataan sama dengan yang diharapkan, maka layanan disebut memuaskan, sedangkan jika layanan kurang dari yang diharapkan maka layanan dapat dikatakan tidak berkualitas. Dengan demikian secara singkat kata kualitas layanan dapat didefinisikan sebagai seberapajauhkesenjangan antara kenyataan dan harapan para pemangku kepentingan atas layanan yang diterima/peroleh.

Kualitas pelayanan publik menurut pandangan *Albrecht dan Zemke*, merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek , yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan pelanggan (*customers*), seperti pada gambar segitiga pelayanan publik di berikut ini:



**Gambar 1. Segitiga Pelayanan Publik (Sumber: Albert dan Zemke dalam Agus Dwiyanto)**

Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula. Suatu sistem yang baik akan menghasilkan suatu prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (*built in control*) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Selain itu, sistem pelayanan juga harus sesuai dengan kebutuhan pelanggan. Ini berarti organisasi harus mampu merespons kebutuhan dan keinginan pelanggan dengan menyediakan sistem pelayanan dan strategi yang tepat.

Menurut *Dwiyanto (2006)* dalam mewujudkan *good governance* melalui pelayanan publik dari sudut pandang teoritis, telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administration*) ke model manajemen publik baru (*new public administration*), dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (*new public service*). Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara.

Dalam model ini, kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara

keseluruhan. Peranan pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini, birokrasi publik bukan hanya sekedar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum, melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional, dan kepentingan warga negara. Itulah serangkaian konsep pelayanan publik yang ideal masa kini di era demokrasi.

**Tabel 1. Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik**

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Administration</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar teoritis	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Konsep Kepentingan Publik	Kepentingan Publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan.	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu.	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai.
Kepada Siapa Birokrasi Publik Harus Bertanggung Jawab?	Klien ( <i>clients</i> ) dan pemilih	Pelanggan ( <i>customers</i> )	Warga negara ( <i>citizens</i> )
Peran Pemerintah	Pengayuh ( <i>rowing</i> )	Mengarahkan ( <i>steering</i> )	Menegosiasikan dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas
Akuntabilitas	Menurut hirarkhi administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan ( <i>customers</i> )	Multi aspek: akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara.

Sumber: Diadopsi dari Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, 2003, *New Public Service: Serving, not steering*. London: M.E. Sharpe (dalam Agus Dwiyanto, 2005:144).

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* sebagaimana yang disebutkan di atas yaitu pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negaradan kelompok komunitas. Ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung di dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Hal ini dikarenakan masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat (*Dwiyanto, 2006*).

Salah satu produk organisasi publik adalah pelayanan publik. Pendapat *Lenvine* menyebutkan bahwa produk dari pelayanan publik di dalam negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator. Pertama, *responsiveness* atau daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan. Kedua, *responsibility* atau suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan. Ketiga, adalah *accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang di masyarakat (*dalam Dwiyanto, 2006*).

Berdasarkan pedoman umum penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Unit Pelayanan Instansi Pemerintah yang tertera dalam Keputusan Menteri Aparatur Negara : KEP/25M.PAN/2/2004 dapat diketahui setidaknya

Institusi Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik dapat diukur dalam

14 (Empat belas ) indikator, yaitu :

1. *Prosedur pelayanan*, yaitu kemudahan terhadap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat di lihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan;
2. *Persyaratan Pelayanan*, yaitu persyaratan teknis dan administrasi yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya;
3. *Kejelasan petugas pelayanan*, yaitu keberadaan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya);
4. *Kedisiplinan petugas pelayanan*, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku;
5. *Tanggung jawab petugas pelayanan*, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan;
6. *Kemampuan petugas pelayanan*, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat;
7. *Ketepatan pelayanan*, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan;
8. *Keadilan mendapatkan pelayanan*, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani;
9. *Kesopanan dan keramahan petugas*, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati;
10. *Kewajaran biaya pelayanan*, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan;
11. *Kepastian biaya pelayanan*, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan;
12. *Kepastian jadwal pelayanan*, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
13. *Kenyamanan lingkungan*, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan;
14. *Keamanan pelayanan*, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggaraan pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Indikator kualitas pelayanan publik yang lain digagas oleh **Zeithaml, Parasuraman & Berry** adalah *tangibles, reliability, responsiveness, assurance, empathy*. Mengenai pengukuran kualitas pelayanan (*measuring service quality*) dijelaskan lebih lanjut menurut Parasuraman adalah sebagai berikut.

*“Consumers evaluate five dimensions of service quality; these dimensions include tangibles, reliability, responsiveness, assurance and empathy. **Tangibles** include the service provider’s physical facilities, their equipment and the appearance of employees. **Reliability** is the ability of the service firm to perform the service promised dependably and accurately. **Responsiveness** is, the willingness of the firm’s staff to help customers and provide them with prompt service. **Assurance** refers to the knowledge and courtesy of the company’s employees and their ability to inspire trust and confidence in the customer toward the service provider. **Empathy** is the caring, individualized attention the service firm provides each customer.”*

Dengan kata lain pemikiran **Parasuraman** ini dapat dijelaskan lebih lanjut oleh **Tjiptono dan Rahayu (1998:10)** sebagai berikut :

- 1) *Tangibles* atau bukti langsung, yaitu fasilitas fisik, peralatan, pegawai dan fasilitas-fasilitas komunikasi yang dimiliki oleh penyedia layanan;
- 2) *Reliability* atau kehandalan adalah kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat (*accurately*) dan kemampuan untuk dipercaya (*dependably*), terutama memberikan jasa secara tepat waktu (*ontime*), dengan cara yang sama sesuai dengan jadwal yang telah dijanjikan dan tanpa melakukan kesalahan setiap kali.
- 3) *Responsiveness* atau daya tanggap adalah kemauan atau keinginan para petugas untuk membantu dan memberikan jasa yang dibutuhkan penerima layanan. Membiarkan penerima layanan menunggu, terutama tanpa alasan yang jelas, akan menimbulkan kesan negatif yang tidak seharusnya terjadi. Kecuali jika kesalahan ini ditanggapi dengan cepat, maka bisa menjadi suatu yang berkesan dan menjadi pengalaman yang menyenangkan.

- 4) *Assurance* atau jaminan kepastian adalah pengetahuan, kesopanan, dan kemampuan para petugas penyedia layanan dalam memberikan kepercayaan kepada pengguna layanan;
- 5) *Emphaty* atau empati adalah kemampuan memberikan perhatian kepada pengguna layanan secara individual yang meliputi sikap kontak petugas maupun perusahaan untuk memahami kebutuhan maupun kesulitan penerima layanan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, kemudahan dalam melakukan komunikasi atau hubungan.

Lima dimensi kualitas pelayanan yang digagas oleh ***Zeithaml, Parasuraman dan Berry*** tersebut merupakan konsep yang kemudian akan dijabarkan ke dalam beberapa variabel untuk mengukur tingkat kepuasan pelayanan penerima layanan terhadap jasa layanan yang akan diberikan oleh instansi.

Menurut ***Zeithaml*** harapan pelanggan memiliki peranan besar sebagai standar perbandingan dalam evaluasi suatu kualitas maupun kepuasan, faktor-faktor yang mempengaruhinya adalah sebagai berikut : Pertama adalah komunikasi dari mulut ke mulut (*word-of-mouth communications*); yaitu pernyataan (secara personal atau non personal) yang disampaikan oleh orang lain selain organisasi (*service provider*) kepada pelanggan. *World-of-mouth* ini biasanya cepat diterima oleh pelanggan karena yang menyampaikan adalah mereka yang dapat dipercaya, seperti para pakar, teman, keluarga dan publikasi media massa. Disamping itu *word-of-mouth* juga cepat diterima sebagai referensi karena pelanggan jasa biasanya sulit mengevaluasi jasa yang belum dibelinya atau dinikmati sendiri.

Kedua adalah keinginan pribadi dan pelanggan (*personal needs*) yaitu kebutuhan yang dirasakan seseorang mendasar bagi kesejahteraannya sangat menentukan harapannya. Kebutuhan tersebut meliputi kebutuhan fisik, sosial dan psikologis.

Ketiga adalah pengalaman masa lalu (*past experience*); yaitu meliputi hal-hal yang telah dialami atau diketahui pelanggan. Harapan pelanggan ini berkembang seiring dengan semakin banyaknya informasi (*non experimental informations*) yang diterima pelanggan serta makin bertambahnya pengalaman pelanggan. Terakhir adalah komunikasi external (*external communications*) yaitu pemberi layanan juga memegang peranan penting dalam membentuk harapan pelanggan.

