

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. PENELITIAN TERDAHULU YANG RELEVAN

Kajian kepustakaan adalah suatu proses yang dilalui untuk mendapatkan teori terdahulu dengan cara mencari kepustakaan yang berhubungan dengan masalah penelitian. Telaah kepustakaan digunakan untuk menelusuri penelitian terdahulu berhubungan dengan masalah penelitian, sehingga dapat mengetahui masalah mana yang belum diteliti secara mendalam oleh peneliti terdahulu. Selain itu, juga sebagai perbandingan antara fenomena yang hendak diteliti dengan hasil studi terdahulu yang serupa.

Dari penelitian terdahulu didapatkan beberapa hasil penelitian sebagai berikut, di mana masing-masing peneliti mempunyai sudut pandang yang berbeda dalam penelitian mereka.

1. “Strategi Costomer Service PT. Pos Indonesia (PERSERO) Surabaya Selatan dalam meningkatkan pelayanan publik”, disusun oleh Istiana Dewi Nur Aini, Jurusan Ilmu Komunikasi Fakultas Dakwah IAIN Sunan Ampel Surabaya tahun 2007, penelitian ini banyak membahas tentang bagaimana strategi *customer service* PT. Pos Indonesia (Persero) dalam meningkatkan pelayanan publik (*public service*), yaitu dengan cara meningkatkan SDM, IT nya atau teknologi informasi yang berupa

pada system komputerisasi, meningkatkan dari segi produk, dan bekerja sama dengan pihak luar yang berupa pelayanan SOPP.

2. “Strategi Humas House of Sampoerna dalam pelayanan publik”, disusun oleh Anita Puspitasari, Jurusan Ilmu Komunikasi Fakultas Dakwah IAIN Sunan Ampel Surabaya tahun 2010, penelitian ini banyak membahas mengenai strategi yang digunakan Humas House Of Sampoerna dalam pelayanan publik (*public service*) yang meliputi strategi internal yaitu mempertahankan SDM dan strategi eksternal yaitu meliputi promosi dan pelayanan yang sebaik mungkin sebagai tempat tujuan kota Surabaya.

Adapun perbedaan yang signifikan antara penelitian terdahulu dengan hasil penelitian ini yaitu terletak pada fokus penelitiannya, hasil penelitian terdahulu menjelaskan bahwa kedua judul tersebut meneliti bagaimana strategi untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*). Sedangkan pada penelitian ini, peneliti fokus pada dampak dari Reformasi Birokrasi atau hasil dari analisis penerapan pasca Reformasi Birokrasi khususnya pada pelayanan publik (*public service*) di sub bagian Ortala dan kepegawaian Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur. Akan tetapi dari hasil kedua penelitian terdahulu dengan penelitian ini terdapat persamaan, yaitu sama-sama membahas tentang pelayanan publik (*public service*).

3. Trena Aktiva Oktariyanda (2014) dengan judul PELAYANAN IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB) DALAM MENCAPAI KUALITAS PELAYANAN PUBLIK YANG OPTIMAL. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis mengenai pelaksanaan pelayanan IMB pada BPPT Kabupaten Sidorejo. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa BPPT Kabupaten Sidorejo pada pelaksanaan pelayanan IMB dalam rangka mencapai kualitas pelayanan publik sudah berjalan dengan baik walaupun masih ada beberapa kendala yang dihadapi dalam upaya optimalisasi kualitas pelayanan publik, seperti SDM dan sarana prasarana. Hal yang membedakan antara penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Aktiva (2014) terletak pada perbedaan objek lokasi yang diteliti dan juga terletak dari fokus penelitian, dimana Aktiva (2014) memfokuskan penelitian pada dimensi kualitas pelayanan publik, sedangkan penulis memfokuskan pada indikator pelayanan publik menurut Adrian Sutedi (2011; 29-30).
4. Mohamad Adriani (2015) dengan judul PELAYANAN IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN OLEH KANTOR PELAYANAN PERIZINAN TERPADU (KPPT) KABUPATEN LOMBOK TENGAH. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pelayanan pemberian IMB oleh KPPT Kabupaten Lombok Tengah, untuk menganalisis

kendala yang dihadapi dalam pelayanan IMB oleh KPPT Kabupaten Lombok Tengah dan untuk menganalisis upaya yang dilakukan dalam pelayanan pemberian IMB di KPPT Kabupaten Lombok Tengah. Tipe penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan pelayanan IMB oleh KPPT Kabupaten Lombok Tengah mencakup 1) akuntabilitas pelayanan, memberi pertanggungjawaban pada publik, dengan lebih mengutamakan pelayanan prima untuk memuaskan masyarakat serta memberikan pelayanan cepat tepat, dan akuntabel. 2) Responsivitas pelayanan, kemampuan organisasi publik mengenali kebutuhan masyarakat masih relatif kurang. 3) Efisiensi pelayanan IMB belum dapat berjalan secara efektif karena belum sesuai dengan standar pelayanan. 4) Fasilitas fisik keberhasilan implementasi kebijakan pelayanan perizinan terpadu ini sangat dipengaruhi oleh kesiapan aparatur dengan segala dukungan fasilitas fisik. Hal yang membedakan antara penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Adriani (2015) terletak pada perbedaan objek lokasi yang diteliti dan juga terletak dari fokus penelitian, dimana Adriani (2015) memfokuskan penelitian pada akuntabilitas, responsif, efisiensi dan fasilitas, sedangkan penulis memfokuskan pada indikator pelayanan publik menurut Adrian Sutedi (2011; 29-30).

5. Roby Hermawan (2014) dengan judul PELAYANAN PEMBUATAN SURAT IZIN TEMPAT USAHA (SITU) DI BADAN

PELAYANAN PERIZINAN TERPADU SATU PINTU KOTA SAMARINDA. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pelayanan pembuatan surat izin tempat usaha (situ) di badan pelayanan perizinan terpadu satu pintu Kota Samarinda. Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Fokus penelitian dilihat dari lima indikator standar pelayanan yaitu prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya/tarif, sarana dan prasarana, serta kompetensi pegawai. Hasil penelitian menunjukkan bahwa standar pelayanan belum maksimal dilihat dari waktu penyelesaian serta sarana dan prasarana pendukung. Hal ini disebabkan kurangnya personil lapangan, AC diruang tunggu yang tidak kunjung diperbaiki, serta kurangnya kesadaran masyarakat dalam mengurus SITU tanpa calo. Hal yang membedakan antara penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Roby (2014) terletak pada perbedaan objek lokasi yang diteliti dan juga terletak dari fokus penelitian, dimana Roby (2014) memfokuskan penelitian lima indikator standar pelayanan yaitu prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya/tarif, sarana dan prasarana, serta kompetensi pegawai, sedangkan penulis memfokuskan pada indikator pelayanan publik menurut Adrian Sutedi (2011;29-30).

6. Ade Harry Situmorang. (2011) dengan judul FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DI KANTOR PELAYANAN PERIZINAN TERPADU KABUPATEN

TAPANULI UTARA. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Tapanuli Utara dan usaha-usaha yang dilakukan pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara dalam meningkatkan kualitas pelayanan. Penelitian ini berpedoman pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat yang terdiri dari 14 unsur pelayanan, yaitu prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan kejelasan petugas pelayannya, kedisiplinan petugas pelayanan, tanggung jawab petugas pelayanan, kemampuan petugas pelayanan, kecepatan pelayanan, keadilan mendapatkan pelayanan, kesopanan dan keramahan petugas pelayanan, kewajaran biaya pelayanan, kepastian biaya pelayanan, kepastian jadwal pelayanan, kenyamanan lingkungan dan keamanan lingkungan. Hasil dari penelitian tersebut adalah baik. Hal yang membedakan antara penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Ade (2011) terletak pada perbedaan objek lokasi yang diteliti dan juga terletak dari fokus penelitian, dimana Ade (2011) memfokuskan penelitian pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat yang terdiri dari 14 unsur pelayanan, sedangkan penulis

memfokuskan pada indikator pelayanan publik menurut Adrian Sutedi (2011;29-30).

2.2. PENGERTIAN PELAYANAN

Sama halnya dengan defenisi manajemen, konsep pelayanan didefinisikan juga oleh banyak pakar. Soetopo (1999) dalam (Dr.Paimin Napitupulu Msi) mendefinisikan pelayanan sebagai “suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain. Atau dapat diartikan bahwa pelayanan adalah serangkaian kegiatan atau proses pemenuhan kebutuhan orang lain secara lebih memuaskan berupa produk jasa dengan sejumlah ciri seperti tidak terwujud, cepat hilang, lebih dapat dirasakan dari pada dimiliki dan pelanggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam mengkonsumsi jasa tersebut. Defenisi yang sangat simpel diberikan oleh Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby (1997: 448) ”Pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia yang menggunakan peralatan.” ini adalah defenisi yang paling simpel. Sedangkan defenisi yang paling rinci diberikan oleh Groomroos (1990: 27) sebagaimana dikutip di bawah ini.

”Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan

oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan”

Kotler (1994) dalam (DR Paimin Napitupulu M.Si) menyebutkan sejumlah karakteristik pelayanan sebagai berikut:

1. *Intangibility* (tidak berwujud); tidak dapat dilihat, diraba, dirasa, didengar, dicium sebelum ada transaksi. Pembeli tidak mengetahui dengan pasti atau dengan baik hasil pelayanan (*service outcome*) sebelum pelayanan dikonsumsi.
2. *Inseparability* (tidak dapat dipisahkan), dijual lalu diproduksi dan dikonsumsi secara bersamaan karena tidak dapat dipisahkan. Karena itu, konsumen ikut berpartisipasi menghasilkan jasa layanan. Dengan adanya kehadiran konsumen, pemberi pelayanan berhati-hati terhadap interaksi yang terjadi antara penyedia dan pembeli. Keduanya mempengaruhi hasil layanan.
3. *Variability* (berubah-ubah dan bervariasi). Jasa beragam selalu mengalami perubahan, tidak selalu sama kualitasnya bergantung kepada siapa yang menyediakannya dan kapan serta dimana disediakan.
4. *Perishability* (cepat hilang, tidak tahan lama); jasa tidak dapat disimpan dan permintaannya berfluktuasi. Daya tahan suatu layanan bergantung kepada situasi yang diciptakan oleh berbagai faktor.

Dari beberapa definisi tersebut diatas dapat diketahui bahwa ciri pokok pelayanan adalah tidak kasat mata dan melibatkan upaya manusia (karyawan) atau peralatan lain yang disediakan oleh perusahaan penyelenggara pelayanan.

2.2.1. Pengertian Pelayanan Publik

Jika membahas mengenai pelayanan publik ini maka, kata kuncinya ialah kemampuan pemerintah mengatur penyediaan beragam pelayanan publik yang responsif, kompetitif dan berkualitas kepada rakyatnya (Abdul Wahab, 1998 : 4). Tuntutan politik yang berkembang di arus global sejak dasawarsa 1980-an memang menunjukkan bahwa pemberian pelayanan publik yang semakin baik pada sebagian besar rakyat merupakan salah satu tolok ukur bagi legitimasi kredibilitas dan sekaligus kapasitas politik pemerintah di mana pun (Dahrendorf, 1995; World Development Report, 1997; Abdul Wahab, 1999).

Karena itu diperlukan refleksi kritis untuk mencari alternatif solusi yang dianggap cocok dan mampu memenuhi berbagai kebutuhan baru akan pelayanan publik yang efisien dan berkualitas. Di sinilah menurut hemat saya relevansi teori *Governance* dengan salah satu pendekatannya yang disebut *sociocybernetics* approach (Rhodes, 1996). Inti dari pendekatan ini ialah bahwa sejalan dengan pesatnya perkembangan masyarakat dan kian kompleknya isu yang harus segera diputuskan, beragamnya institusi pemerintah serta kekuatan masyarakat madani (*civil society*) yang berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan (*policy making*), maka hasil akhir (*outcome*) yang memuaskan dari kebijakan publik tidak mungkin dicapai

jika hanya mengandalkan sektor pemerintah. Kebijakan publik yang efektif dari sudut pandang teori *Governance* adalah produk sinergi interaksional dari beragam aktor atau institusi (flat Rhodes, 1996; Stoker, 1998-Kazaneigil, 1998; Dowbor, 1998).

Di negara-negara maju, konsep pemberdayaan (*empowering*) terhadap para pengguna pelayanan publik telah cukup lama menjadi tema sentral dari gerakan-gerakan kesadaran hak-hak konsumen (*consumerism*) atau gerakan yang memperjuangkan pelayanan publik yang berkualitas (Abdul Wahab, 1997; 1998). Bentuk-bentuk kesadaran hak-hak konsumen itu, menurut Pollitt (1988) bervariasi, mulai dari yang sekedar bersifat "kosmetik" seperti yang dilakukan oleh banyak instansi pemerintah (di Pusat dan daerah) dengan cara menyediakan informasi kepada para konsumen atau menyediakan kotak saran, hingga partisipasi langsung konsumen dalam proses pembuatan keputusan yang menyangkut konteks dan konten pelayanan itu sendiri. Pada contoh yang disebut terakhir itu, sesungguhnya tersirat makna "berbagi kekuasaan" (*sharing of power*). Menarik kiranya untuk mencermati komitmen politik dan komitmen profesional yang kini tengah berkembang dalam studi kebijakan publik yang keduanya mencoba mendefinisikan konsep penerima pelayanan publik (*recipient of public service*) sebagai pelanggan atau konsumen itu.

Penggunaan nomenklatur pelanggan atau konsumen dalam konteks pelayanan publik mengandung makna bahwa hakikat dan pendekatan dalam pemberian pelayanan publik yang semua berkiblat pada kepentingan birokrasi (*bureaucratic-oriented*) atau berorientasi pada produsen (*producer-oriented*) berubah menjadi

berorientasi pada konsumen (*consumer-driven approach*). Pollitt (1988:86), menegaskan bahwa tujuan utamanya bukan sekedar untuk menyenangkan hati para penerima pelayanan publik, melainkan untuk memberdayakan mereka. Sebab, orientasi kearah pelayanan publik yang lebih baik (*better public service delivery*) juga mencerminkan penegasan akan arti penting posisi dan perspektif para pengguna dalam sistem pelayanan publik tersebut. Publik tidak hanya diperlakukan sebagai obyek (sebagai klien jasa pelayanan semata), tetapi juga sebagai warganegara yang aktif (*active citizen*). Bagi pembuat kebijakan dan administrator publik (pada semua level) perspektif demikian membawa konsekuensi mendasar atau berupa kewajiban ganda yang harus mereka pikul sebagai perwujudan akuntabilitas kepada publik (lihat Abdul Wahab, 1998).

Kewajiban ganda yang diemban oleh pejabat publik tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut Sebagai warganegara yang aktif, menurut Clarke dan Steward (1987), para pengguna jasa pelayanan publik sesungguhnya memiliki sejumlah hak-hak untuk memperoleh pelayanan yang baik, hak untuk mengetahui bagaimana keputusan-keputusan kebijakan mengenai jenis pelayanan tertentu dibuat dan, yang tak kalah penting, hak untuk didengar dan diperhatikan pendapat-pendapatnya. Namun, amat disayangkan sejumlah hak penting ini, sering hanya ada di atas kertas. Di kebanyakan negara sedang berkembang (tak terkecuali Indonesia) hak-hak itu justru kerap ditelikung oleh birokrasi, bahkan dikebiri. Karena posisinya yang monopolistik dan meluasnya kekuasaan administrasi serta diskresi, maka oleh para pejabat birokrasi setiap jengkal prosedur administrasi pada mata rantai birokrasi

pelayanan publik itu (terutama di bidang perijinan dan pekerjaan umum) sering dijadikan sebagai lahan subur untuk mencari tambahan penghasilan ini membenarkan hasil observasi Dwivedi, bahwa:

“.... regulations, together with increased bureaucratic discretion, have provided an incentive for corruption, since regulations governing access to goods and services can be exploited by civil servants to extract service charges from the needful” (Dwivedi, 1999 : 170).

Dalam spektrum yang lebih luas, salah satu, sumber penyebab timbulnya *fenomena the high cost economy* (ekonomi biaya tinggi) di Indonesia adalah masih bercokolnya kartel, monopoli, favoritisme, praktik standard ganda dan masih merajalelanya berbagai bentuk pungutan mulai dari yang setengah resmi hingga tak resmi yang menyertai pemberian pelayanan publik oleh dinas-dinas pemerintah.

Memang kita sudah sering mendengar propaganda yang dilancarkan oleh pemerintah Orde Baru maupun pemerintah transisional Habibie yang kurang lebih berkaitan dengan reformasi birokrasi pelayanan publik. Beberapa contoh, misalnya, kampanye tentang pendayagunaan aparatur negara yang bersih dan berwibawa, perang melawan ekonomi biaya tinggi, gerakan efisiensi nasional, gerakan penegakan disiplin nasional, pelayanan prima (Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 6 tahun 1995) dan yang mutakhir penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (TAP MPR RJ No.XI /MPP/1998).

Namun, sejauh ini, kesemua itu masih berupa retorika politik, belum berdampak nyata pada publik karena belum ada tindakan yang serius untuk mengimplementasikannya. Lemahnya institusi masyarakat madani semisal adanya

lembaga konsumen bebas, dibarengi dengan lemahnya law enforcement yang bisa berperan efektif dalam melindungi kepentingan konsumen dan kepentingan publik pada umumnya, makin memperburuk situasi di sektor pelayanan publik, di Tanah Air kita. Kita sering mendengar, membaca surat-surat pembaca di berbagai surat kabar dan bahkan menyaksikan sendiri betapa masih rendahnya respon birokrasi terhadap kerugian-kerugian yang diketahui publik dan konsumen. Padahal, dalam penentuan kualitas suatu pelayanan publik apakah ia bagus ataukah buruk hanyalah publik yang dilayani itulah yang sesungguhnya dapat menilai. Konsumen pula yang dapat menilai dengan tepat bagaimana kinerja pelayanan publik yang telah diberikan kepada mereka (Clarke and Steward, 1987:34).

Dalam arti yang seluas-luasnya, peran penting yang dimainkan oleh para pengguna jasa pelayanan publik dalam rangka menyempurnakan kualitas pelayanan publik dapat kita kategorikan sebagai upaya pemberdayaan masyarakat (*empowering society*). Sebagaimana halnya barang, jasa/pelayanan itu adalah merupakan sesuatu yang dihasilkan artinya, ia adalah sesuatu produk. Pelayanan disektor publik umumnya memiliki dimensi kualitatif, sebab lahir dari rahim sistem politik. Kendati dibanding sektor swasta, persoalan kualitas disektor publik ini diakui lebih sukar untuk merumuskan dan mengukurnya diantaranya karena sarat dengan nilai-nilai politik dan ideologi sebenarnya telah ada konsensus diantara para pakar bahwa pada akhirnya hal itu akan ditentukan oleh para pengguna jasa pelayanan itu sendiri.

Sebab, satu-satunya ukuran atas kualitas pelayanan publik adalah apakah ia memberikan kepuasan tertentu pada diri konsumen. Makna kualitas kata Jackson dan Palmer (1992), ialah persepsi konsumen terhadap ciri-ciri dan tampilan tertentu yang dianggap ada pada sebuah pelayanan, dan nilai-nilai yang mereka (konsumen) berikan pada ciri-ciri dan tampilan tersebut. Jadi, sebagai sebuah konsep, kualitas pada hakikatnya merupakan sesuatu nilai yang dilihat dari sudut pandang mereka yang dilayani, bukan hasil rekayasa dari mereka yang memberikan pelayanan (Jackson and Palmer, 1992:50). Salah satu tolok ukur bagi pelayanan publik yang baik (good service) dengan demikian adalah *the ability to meet the needs of each individual served* (Morgan and Bacon, 1996:361-362).

Pengertian pelayanan publik adalah berbagai aktivitas yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa (Pamudji 1999) dalam (DR. Paimin Napitupulu Msi).

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 mendefinisikan pelayanan publik sebagai:

”Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Miliki Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Keputusan MENPAN Nomor 63/2003)

Mengikuti defenisi tersebut di atas, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefenisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Miliki Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik atau pelayanan umum dan pelayanan administrasi pemerintah atau perizinan tersebut mungkin dilakukan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan-kebutuhan masyarakat, misalnya upaya Kantor Pertanahan untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah dengan menerbitkan akta tanah, pelayanan penyediaan air bersih, pelayanan transportasi, pelayanan penyediaan listrik dan lain-lain. Pelayanan publik, pelayanan umum dan pelayanan administrasi pemerintahan atau pelayanan perijinan juga mungkin diselenggarakan sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Misalnya karena ada ketentuan pelaksanaan peraturan perundang-undangan bahwa setiap pengendara harus memiliki Surat Ijin Mengemudi, maka diselenggarakan pelayanan pengadaan SIM.

2.2.2. Pelayanan Publik Sebagai Sebuah Teori Produk Administrasi Negara

Jika pelayanan publik sebagai produk dari orientasi pemikiran administrasi pembangunan, dan administrasi pembangunan sebagai orientasi baru dari reformasi administrasi negara; maka muncul pertanyaan, adakah teori khusus yang berkaitan

dengan pelayanan publik? Gerald Caiden (1986) sebagai seorang pakar administrasi negara pernah menyindir tentang keberadaan teori administrasi negara ini. Menurut Caiden, administrasi negara itu terlalu banyak teori, tetapi tidak terdapat satu teoripun yang dapat diberlakukan secara umum dari administrasi negara.

Hal yang bernada sama pernah disampaikan pula oleh Fred.W Riggs (1964) dan Ferrel Heady (1966) yang mempertanyakan perihal isi dan kecenderungan dari teori administrasi negara yang dianggapnya tidak jelas metodologinya. Dipihak lain, dalam beberapa literatur pelayanan publik lebih dikenal sebagai tatanan konsep daripada tatanan teori (Thoha,1992; Munafe,1966; Djumara,1994; Hardjosoekarso, Kristiadi dan Saragih,1994). Oleh karena itu istilah pelayanan publik disebut juga dengan istilah pelayanan kepada orang banyak (masyarakat), pelayanan sosial, pelayanan umum dan pelayanan prima. Pernyataan semacam ini sekaligus menambah adanya kerancuan ontologis (apa, mengapa), epistemologis (bagaimana) dan aksiologis (untuk apa) dalam Memperbincangkan teori yang berkaitan dengan pelayanan publik ?

Secara ideal, persyaratan teori administrasi yang menyangkut pelayanan publik antara lain :

1. Harus mampu menyatakan sesuatu yang berarti dan bermakna yang dapat diterapkan pada situasi kehidupan nyata dalam masyarakat (konsteksual)
2. Harus mampu menyajikan suatu perspektif kedepan
3. Harus dapat mendorong lahirnya cara-cara atau metode baru dalam situasi dan kondisi yang berbeda

4. Teori administrasi yang sudah ada harus dapat merupakan dasar untuk mengembangkan teori administrasi lainnya, khususnya pelayanan publik
5. Harus dapat membantu pemakainya untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena yang dihadapi
6. Bersifat multi disipliner dan multi dimensional (komprehensif)

Berpedoman dari persyaratan diatas, maka Ferrel Heady (1966) menyarankan adanya:

- a. Tindakan modifikasi terhadap teori administrasi negara klasik/tradisional
- b. Perubahan isi dari teori administrasi yang lebih diorientasikan kepada kepentingan pembangunan
- c. Melakukan redefinisi secara umum terhadap sistem dan model-model pengembangan
- d. Menemukan perumusan baru teori administrasi yang bersifat middle range theory.

Adapun Fred. W Riggs (1964) menyarankan adanya pergeseran pendekatan metodologi penelitian administrasi (khususnya yang berkaitan dengan pengamatan fenomena pelayanan publik) dari :

- (1) Pendekatan normatif ke pendekatan empiris
- (2) Pendekatan ideografik ke pendekatan nomotetik
- (3) Pendekatan struktural ke pendekatan ekologi, dan
- (4) Pendekatan behavior ke pendekatan post-behavior (pendekatan analogi).

2.2.3 Budaya Birokrasi Pelayanan Publik

Ada asumsi menarik yang dipertanyakan, Apakah budaya organisasi birokrasi mempengaruhi proses pelayanan publik, ataukah tradisi pelayanan publik akan mempengaruhi dan menciptakan budaya organisasi birokrasi.

Jika yang pertama muncul maka akan terjadi stagnasi dan kekuatan statusquo dalam organisasi birokrasi; tetapi jika yang kedua muncul maka akan tercipta perubahan dan pengembangan organisasi birokrasi yang dinamis. Budaya organisasi (birokrasi) merupakan kesepakatan bersama tentang nilai-nilai bersama dalam kehidupan organisasi dan mengikat semua orang dalam organisasi yang bersangkutan (Sondang P.Siagian,1995). Oleh karena itu budaya organisasi birokrasi akan menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh para anggota organisasi; menentukan batas-batas normatif perilaku anggota organisasi; menentukan sifat dan bentuk-bentuk pengendalian dan pengawasan organisasi; menentukan gaya manajerial yang dapat diterima oleh para anggota organisasi; menentukan cara-cara kerja yang tepat, dan sebagainya. Secara spesifik peran penting yang dimainkan oleh budaya organisasi (birokrasi) adalah membantu menciptakan rasa memiliki terhadap organisasi; menciptakan jati diri para anggota organisasi; menciptakan keterikatan emosional antara organisasi dan pekerja yang terlibat didalamnya; membantu menciptakan stabilitas organisasi sebagai sistem sosial; dan menemukan pola pedoman perilaku sebagai hasil dari norma-norma kebiasaan yang terbentuk dalam keseharian.

Begitu kuatnya pengaruh budaya organisasi (birokrasi) terhadap perilaku para anggota organisasi, maka budaya organisasi (birokrasi) mampu menetapkan tapal batas untuk membedakan dengan organisasi (birokrasi) lain; mampu membentuk identitas organisasi dan identitas kepribadian anggota organisasi; mampu mempermudah terciptanya komitmen organisasi daripada komitmen yang bersifat kepentingan individu; mampu meningkatkan kemantapan keterikatan sistem sosial; dan mampu berfungsi sebagai mekanisme pembuatan makna dan simbol-simbol kendali perilaku para anggota organisasi.

Pelayanan publik sebagai suatu proses kinerja organisasi (birokrasi), keterikatan dan pengaruh budaya organisasi sangatlah kuat. Dengan kata lain, apapun kegiatan yang dilakukan oleh aparat pelayanan publik haruslah berpedoman pada rambu-rambu aturan normatif yang telah ditentukan oleh organisasi publik sebagai perwujudan dari budaya organisasi publik. Oleh karena itu Dennis A. Rondinelli (1981) pernah mengingatkan bahwa penyebab kegagalan utama dalam melaksanakan orientasi pelayanan publik ini (jelasnya, tugas desentralisasi) adalah : Kuatnya komitmen budaya politik yang bernuansa sempit; kurangnya tenaga-tenaga kerja yang terlatih dan trampil dalam unit-unit lokal; kurangnya sumber-sumber dana untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab; adanya sikap keengganan untuk melakukan delegasi wewenang; dan kurangnya infrastruktur teknologi dan infra struktur fisik dalam menunjang pelaksanaan tugas-tugas pelayanan publik. Demikian juga Malcolm Walters (1994) menambahkan bahwa kegagalan daripada pelayanan publik ini disebabkan karena aparat (birokrasi) tidak menyadari adanya perubahan dan

pergeseran yang terjadi dalam budaya masyarakatnya dari budaya yang bersifat hirarkhis, budaya yang bersifat individual, budaya yang bersifat fatalis, dan budaya yang bersifat egaliter.

Pelayanan publik yang modelnya birokratis cocok untuk budaya masyarakat hirarkhis; pelayanan publik yang modelnya Privatisasi cocok untuk budaya masyarakat individual (yang anti hirarkhis); pelayanan publik yang modelnya kolektif cocok untuk budaya masyarakat fatalis (yang mendukung budaya hirarkhis dan anti budaya individu); sedangkan pelayanan publik yang modelnya memerlukan pelayanan cepat dan terbuka cocok untuk budaya masyarakat egaliter (yang anti budaya hirarkhis, anti budaya individu dan anti budaya fatalis).

Masalahnya sekarang, untuk masyarakat Indonesia dewasa ini tergolong dalam kategori budaya masyarakat yang mana ? Ini harus dipahami. Menurut Grabiell A. Almond (1960) proses perubahan pembudayaan ini harus disebar luaskan atau disosialisasikan secara merata kepada masyarakat, dicarikan rekrutmen tenaga-tenaga kerja (birokrasi) yang profesional, dipahami atau diartikulasikan secara tepat dan benar, ditumbuh kembangkan sebagai kepentingan masyarakat secara umum, dan dikomunikasikan secara dialogis. Hasil dari proses pembudayaan diharapkan mampu menciptakan pengambilan keputusan/kebijaksanaan yang benar, menciptakan terbentuknya kelompok pelaksana kerja yang efektif, dan terciptanya tim pengawasan yang bertindak jujur dan obyektif. Pada akhirnya, proses ini berujung pada proses internalisasi kepribadian dan sinergi ekonomi masyarakat sebagai basis utamanya.

Permasalahan utama pelayanan publik pada dasarnya adalah berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan itu sendiri. Pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada berbagai aspek, yaitu bagaimana pola penyelenggaraannya (tata laksana), dukungan sumber daya manusia, dan kelembagaan.

Dilihat dari sisi pola penyelenggaraannya, pelayanan publik masih memiliki berbagai kelemahan antara lain:

- a. *Kurang responsif*. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan (*front line*) sampai dengan tingkatan penanggungjawab instansi. Respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat seringkali lambat atau bahkan diabaikan sama sekali.
- b. *Kurang informatif*. Berbagai informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat.
- c. *Kurang accessible*. Berbagai unit pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan tersebut.
- d. *Kurang koordinasi*. Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya sangat kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait.
- e. *Birokratis*. Pelayanan (khususnya pelayanan perijinan) pada umumnya dilakukan dengan melalui proses yang terdiri dari berbagai level, sehingga

menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama. Dalam kaitan dengan penyelesaian masalah pelayanan, kemungkinan staf pelayanan (*front line staff*) untuk dapat menyelesaikan masalah sangat kecil, dan dilain pihak kemungkinan masyarakat untuk bertemu dengan penanggungjawab pelayanan, dalam rangka menyelesaikan masalah yang terjadi ketika pelayanan diberikan, juga sangat sulit. Akibatnya, berbagai masalah pelayanan memerlukan waktu yang lama untuk diselesaikan.

- f. *Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat.* Pada umumnya aparat pelayanan kurang memiliki kemauan untuk mendengar keluhan/saran/aspirasi dari masyarakat. Akibatnya, pelayanan dilaksanakan dengan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu
- g. *Inefisien.* Berbagai persyaratan yang diperlukan (khususnya dalam pelayanan perijinan) seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.

Dilihat dari sisi sumber daya manusianya, kelemahan utamanya adalah berkaitan dengan profesionalisme, kompetensi, empathy dan etika. Berbagai pandangan juga setuju bahwa salah satu dari unsur yang perlu dipertimbangkan adalah masalah sistem kompensasi yang tepat.

Dilihat dari sisi kelembagaan, kelemahan utama terletak pada disain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hirarki yang membuat pelayanan menjadi

berbelit-belit (birokratis), dan tidak terkoordinasi. Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan, masih sangat kental dilakukan oleh pemerintah, yang juga menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak efisien.

2.2.4. Efektivitas Pelayanan Publik

Substansi pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan publik ini menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan khalayak masyarakat ramai yang memiliki keaneka ragaman kepentingan dan tujuan. Oleh karena itu institusi pelayanan publik dapat dilakukan oleh pemerintah maupun non-pemerintah. Jika pemerintah, maka organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan publik. Dan jika non-pemerintah, maka dapat berbentuk organisasi partai politik, organisasi keagamaan, lembaga swadaya masyarakat maupun organisasi-organisasi kemasyarakatan yang lain.

Siapapun bentuk institusi pelayanannya, maka yang terpenting adalah bagaimana memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingannya. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup

berbagai program-program pembangunan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat. Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan. Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan publik). Oleh karena itu, guna menanggulangi kesan buruk birokrasi seperti itu, birokrasi perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya antara lain :

- a. Birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat; dan menghindari kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan.
- b. Birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat)
- c. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni: pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu.
- d. Birokrasi harus memposisikan diri sebagai fasilitator pelayanan publik dari pada sebagai agen pembaharu (*change of agent*) pembangunan.

- e. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (rigid) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, flrksibel dan responsif.

Dari pandangan tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada masyarakat, salah satunya jika strukturnya lebih terdesentralisasi daripada tersentralisasi. Sebab, dengan struktur yang terdesentralisasi diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya. Sedangkan dalam kontek persyaratan budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (capabelity), memiliki loyalitas kepentingan (competency), dan memiliki keterkaitan kepentingan (consistency atau coherency).

2.2.5. Tolak Ukur Kualitas Pelayanan Publik

Dalam tinjauan manajemen pelayanan publik, ciri struktur birokrasi yang terdesentralisir memiliki beberapa tujuan dan manfaat antara lain :

- (1) Mengurangi (bahkan menghilangkan) kesenjangan peran antara organisasi pusat dengan organisasi-organisasi pelaksana yang ada dilapangan
- (2) Melakukan efisiensi dan penghematan alokasi penggunaan keuangan
- (3) Mengurangi jumlah staf/aparat yang berlebihan terutama pada level atas dan level menengah (prinsip rasionalisasi)

(4) Mendekatkan birokrasi dengan masyarakat pelanggan

Mencermati pandangan ini, maka dalam konteks pelayanan publik dapat digaris bawahi bahwa keberhasilan proses pelayanan publik sangat tergantung pada dua pihak yaitu birokrasi (pelayan) dan masyarakat (yang dilayani). Dengan demikian untuk melihat kualitas pelayanan publik perlu diperhatikan dan dikaji dua aspek pokok yakni : *Pertama*, aspek proses internal organisasi birokrasi (pelayan); *Kedua*, aspek eksternal organisasi yakni kemanfaatan yang dirasakan oleh masyarakat pelanggan.

Dalam hal ini Irfan Islamy (1999) menyebut beberapa prinsip pokok yang harus dipahami oleh aparat birokrasi publik dalam aspek internal organisasi yaitu :

- a. Prinsip Aksestabilitas, dimana setiap jenis pelayanan harus dapat dijangkau secara mudah oleh setiap pengguna pelayanan (misal: masalah tempat, jarak dan prosedur pelayanan)
- b. Prinsip Kontinuitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan harus secara terus menerus tersedia bagi masyarakat dengan kepastian dan kejelasan ketentuan yang berlaku bagi proses pelayanan tersebut
- c. Prinsip Teknikalitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan proses pelayanannya harus ditangani oleh aparat yang benar-benar memahami secara teknis pelayanan tersebut berdasarkan kejelasan, ketepatan dan kemantapan sistem, prosedur dan instrumen pelayanan
- d. Prinsip Profitabilitas, yaitu bahwa proses pelayanan pada akhirnya harus dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta memberikan

keuntungan ekonomis dan sosial baik bagi pemerintah maupun bagi masyarakat luas.

- e. Prinsip Akuntabilitas, yaitu bahwa proses, produk dan mutu pelayanan yang telah diberikan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat karena aparat pemerintah itu pada hakekatnya mempunyai tugas memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Begitu pentingnya profesionalisasi pelayanan publik ini, pemerintah melalui Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan suatu kebijaksanaan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang perlu dipedomani oleh setiap birokrasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat berdasar prinsip-prinsip pelayanan sebagai berikut :

1. Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan

2. Kejelasan

- a. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;
- b. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;

c. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

3. Kepastian Waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

4. Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.

5. Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

6. Tanggung jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

7. Kelengkapan sarana dan prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

8. Kemudahan Akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan

informatika.

9. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

10. Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Oleh karena itu dalam merespon prinsip-prinsip pelayanan publik yang perlu dipedomani oleh segenap aparat birokrasi pelayanan publik, maka kiranya harus disertai pula oleh sikap dan perilaku yang santun, keramah tamahan dari aparat pelayanan publik baik dalam cara menyampaikan sesuatu yang berkaitan dengan proses pelayanan maupun dalam hal ketepatan waktu pelayanan.

Hal ini dimungkinkan agar layanan tersebut dapat memuaskan orang-orang atau kelompok orang yang dilayani. Ada 4 (empat) kemungkinan yang terjadi dalam mengukur kepuasan dan kualitas pelayanan publik ini, yaitu : (1) Pihak aparat birokrasi yang melayani dan pihak masyarakat yang dilayani sama-sama dapat dengan mudah memahami kualitas pelayanan tersebut (*mutual knowledge*), (2) Pihak aparat birokrasi yang melayani lebih mudah memahami dan mengevaluasi kualitas pelayanan publik daripada masyarakat pelanggan yang dilayani (*producer*

knowledge), (3) Masyarakat pelanggan yang dilayani lebih mudah dan lebih memahami dalam mengevaluasi kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat birokrasi pelayanan publik (*consumer knowledge*), dan (4) Aparat birokrasi pelayanan publik maupun masyarakat yang dilayani sama-sama tidak tahu dan mendapat kesulitan dalam mengevaluasi kualitas pelayanan publik (*mutual Ignorance*).

Dalam hal ini teori analisa yang dapat dipergunakan antara lain teori “Impression Management” yaitu bagaimana mengukur tingkat responsif, tingkat responsibility dan tingkat representatif seseorang atau kelompok orang terhadap fenomena tertentu (Fred Luthans, 1995). Sayangnya, dalam praktek dan tinjauan teoritis untuk menentukan tolok ukur kualitas pelayanan publik tidak semudah membalikkan telapak tangan. Suatu misal Richard M.Steers (1985) menyebutkan beberapa faktor yang berkepentingan dalam upaya mengidentifikasi kualitas pelayanan publik antara lain : variabel karakteristik organisasi, variabel karakteristik lingkungan, variabel karakteristik pekerja/aparat, variabel karakteristik kebijaksanaan, dan variabel praktek-praktek manajemennya.

Untuk melengkapi pendapat ini, maka Sofian Effendi (1995) menyebutkan beberapa faktor lagi yang menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan publik (di Indonesia) antara lain adanya: (a) Konteks monopolistik, dalam hal ini karena tidak adanya kompetisi dari penyelenggara pelayanan publik non pemerintah, tidak ada dorongan yang kuat untuk meningkatkan jumlah, kualitas maupun pemerataan pelayanan tersebut oleh pemerintah (b) Tekanan dari lingkungan, dimana faktor lingkungan amat mempengaruhi kinerja organisasi pelayanan dalam transaksi dan

interaksinya antara lingkungan dengan organisasi publik (c) Budaya patrimonial, dimana budaya organisasi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia masih banyak terikat oleh tradisi-tradisi politik dan budaya masyarakat setempat yang seringkali tidak kondusif dan melanggar peraturan-peraturan yang telah ditentukan.

Untuk solusinya dalam menghadapi tantangan dan kendala-kendala pelayanan publik sebagaimana disebutkan diatas, maka diperlukan adanya langkah langkah strategis antara lain : *Pertama*: Merubah tekanan-tekanan sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik otoriter menjadi sistem pemerintahan desentralistik demokratis; *Kedua* : Membentuk asosiasi/perserikatan kerja dalam pelayanan publik; *Ketiga*: Meningkatkan keterlibatan masyarakat , baik dalam perumusan kebijakan pelayanan publik, proses pelaksanaan pelayanan publik maupun dalam monitoring dan pengawasan pelaksanaan pelayanan publik; *Keempat* : Adanya kesadaran perubahan sikap dan perilaku dari aparat birokrasi pelayanan publik menuju model birokrasi yang lebih humanis (Post weberian);*Kelima* : Menyadari adanya pengaruh kuat perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam menunjang efektivitas kualitas pelayanan publik; *Keenam*: Pentingnya faktor aturan dan perundang-undangan yang menjadi landasan kerja bagi aparat pelayanan publik; *Ketujuh*: Pentingnya perhatian terhadap faktor pendapatan dan penghasilan (wages and salary) yang dapat memenuhi kebutuhan minimum bagi aparat pelayanan publik; *Kedelapan*: Pentingnya faktor keterampilan dan keahlian petugas pelayanan publik; *Kesembilan*:Pentingnya faktor sarana phisik pelayanan publik; *Kesepuluh* : Adanya

saling pengertian dan pemahaman bersama (mutual understanding) antara pihak aparat birokrasi pelayan publik dan masyarakat yang memerlukan pelayanan untuk mematuhi peraturan dan perundang-undangan yang berlaku khususnya dalam pelayanan publik.

Pelayanan publik merupakan semua pelayanan yang diberikan oleh negara melalui alat-alat kelengkapannya (*agencies*) bagi masyarakat. Pelayanan publik secara umum dibedakan atas pelayanan dasar dan pelayanan lanjutan. Pelayanan dasar adalah pelayanan yang wajib dan harus dipenuhi dan kebutuhannya mendesak. Sedangkan pelayanan lanjutan adalah pelayanan publik yang dapat dipenuhi setelah pelayanan dasar diberikan.

Sementara itu, prinsip pelayanan publik meliputi *pertama*, kesederhanaan yang merupakan prosedur yang tidak berbelit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan. *Kedua*, kejelasan yang merupakan persyaratan, unit pelaksana, penanggungjawab, penerima keluhan, rincian biaya dan tata cara pembayaran. *Ketiga*, kepastian waktu yaitu ada kepastian waktu penyelesaian. *Keempat*, akurasi yaitu produk harus dapat diterima dengan benar, tepat dan sah. *Kelima*, keamanan yaitu proses dan produk memberi rasa aman dan kepastian hukum. *Keenam*, tanggung jawab yaitu penyelenggara bertanggungjawab secara penuh atas penyelenggaraan pelayanan publik. *Ketujuh*, kelengkapan sarana dan prasarana yaitu tersedianya sarana dan prasarana kerja termasuk telekomunikasi. *Kedelapan*, kemudahan akses yaitu tempat dan lokasi mudah dijangkau oleh masyarakat baik secara fisik maupun

melalui media komunikasi. *Kesembilan*, kesiplinan, kesopanan, keramahan yaitu pemberi pelayanan harus disiplin, sopan santun, ramah melayani dengan ikhlas. *Kesepuluh*, kenyamanan yaitu lingkungan pelayanan tertib, teratur, bersih, rapih, dan dilengkapi fasilitas pendukung.

2.2.6. Kualitas Pelayanan Publik

Dukungan kepada pelanggan dapat bermakna sebagai suatu bentuk pelayanan yang memberikan kepuasan bagi pelanggannya, selalu dekat dengan pelanggannya sehingga kesan yang menyenangkan senantiasa diingat oleh para pelanggannya.

Bahwa pelayanan merupakan usaha apa saja yang mempertinggi kepuasan pelanggan. Selain itu membangun kesan yang dapat memberikan citra positif dimata pelanggan karena jasa pelayanan yang diberikan dengan biaya yang terkendali/terjangkau bagi pelanggan yang membuat pelanggan terdorong atau termotivasi untuk bekerjasama dan berperan aktif dalam pelaksanaan pelayanan yang prima.

Tujuan dari pelayanan publik adalah memuaskan keinginan masyarakat atau pelanggan pada umumnya. Untuk mencapai hal ini diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Kualitas pelayanan adalah kesesuaian antara harapan dan keinginan dengan kenyataan.

Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Adapun definisi konsep kualitas menurut para ahli yaitu Kotler (1997:49) mengatakan “Kualitas adalah keseluruhan ciri serta sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat”. Hellriegel et al. (2005: 130) mengatakan “*Quality is how well a product or service what it is supposed to do how closely and reliably is satisfies the specification to which it built or provided*”. Robbins dan Coulter (2005:502) mendefinisikan “*Quality as the ability of product or service to reliably do what it’s supposed to do and satisfy customer expectations*”. Jika mengkaji pendapat ahli tersebut mereka sepakat bahwa kualitas adalah sifat atau ciri suatu produk layanan yang disediakan penyedia layanan agar dapat memuaskan para pelanggan.

Salah satu upaya untuk peningkatan kualitas pelayanan dapat dilakukan dengan cara mengevaluasi dimensi-dimensi pelayanan publik itu sendiri, yaitu dengan cara melihat kesenjangan antara pelayanan yang diberikan atau diharapkan pelanggan (*expected service*) dengan pelayanan yang dirasakan oleh penerima layanan (*percieved service*).

Van Looy (dalam Jasfar, 2005:50) mengatakan bahwa, suatu model dimensi kualitas jasa yang ideal baru memenuhi beberapa syarat, apabila:

- *Dimensi harus bersifat satuan yang komprehensif, artinya dapat menjelaskan karakteristik secara menyeluruh mengenai persepsi terhadap kualitas karena adanya perbedaan dari masing-masing dimensi yang diusulkan.*
- *Model juga harus bersifat universal, artinya masing-masing dimensi harus bersifat umum dan valid untuk berbagai spektrum bidang jasa.*

- *Masing-masing dimensi dalam model yang diajukan haruslah bersifat bebas.*
- *Sebaiknya jumlah dimensi dibatasi (limited).*

Adapun faktor-faktor yang menentukan keberhasilan kualitas pelayanan menurut pakar administrasi publik dan ilmu pemerintahan seperti pendapat, Rosenbloom (1992:141) membagi kedalam tiga dimensi yaitu *efficiency (timeliness)*, *competence* dan *fairness*. Sedangkan, Mc Kevit David (1998:53) menetapkan empat dimensi yaitu *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, *empathy*. Sedangkan menurut Undang-Undang No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pada Pasal 15 dikatakan faktor yang menentukan kualitas pelayanan publik adanya (a). kesederhanaan; (b). kejelasan; (c). kepastian dan tepat waktu; (d). akurasi; (e). tidak diskriminatif (f). bertanggung jawab; (g). kelengkapan sarana dan prasarana; (h). kemudahan akses; (i). kejujuran; (j). kecermatan; (k). kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan; dan keamanan dan kenyamanan.

Kemudian menurut pakar ilmu administrasi publik Sitorus (2009:86-94) mengatakan ada enam dimensi faktor penentu kualitas pelayanan publik. Keenam dimensi yang dirumuskan penulis sangat cocok digunakan dalam pemerintahan otonomi daerah saat ini. Keenam dimensi dimaksud adalah:

1. **Keadilan** yaitu pelayanan yang diberikan aparatur dengan sikap netral, tidak diskriminatif, tidak melihat person, dan tidak membeda-bedakan karena kemampuan ekonomi, satu kampung atau bahasa lokal, latar belakang sosial serta primordialisme. Sikap-sikap di atas harus dihilangkan agar prinsip keadilan itu dapat terwujud. Sebagaimana dikemukakan Rawls (Henry, 2004: 438)

mengatakan bahwa prinsip keadilan ada 2 (dua), yaitu: (1). *That "a person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others"*. (2). *Bahwa "social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and (b) attached to position and office open to all.* Jika merujuk prinsip keadilan tersebut dalam pelayanan publik, tampak jelas bahwa semua masyarakat mendapat perlakuan yang sama (hak yang sama) dalam sistem keseluruhan yang paling luas dari kesamaan kebebasan dasar. Demikian juga dalam ketimpangan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga keduanya memberikan keuntungan paling besar bagi orang yang memiliki investasi besar, atau memiliki kerugian yang sedikit bagi orang yang sedikit tabungannya, artinya netralitas petugas layanan, perlakuan pelayanan, kejujuran memberikan layanan, seorang pantas mendapat keberuntungan sesuai dengan prinsip uang tabungan yang adil. Di samping itu, memberikan kesempatan yang sama dan adil bagi setiap orang yang dilayani dan birokrasi hanya akan bisa memberikan pelayanan kepada masyarakat secara adil apabila mempunyai sikap dan perilaku netral, dan publik pun harus memenuhi kewajibannya dengan benar supaya seimbang antara hak dan kewajiban. Dimensi keadilan ini dapat diberi tanda (indikator) yaitu (1). netralitas petugas layanan, (2). perlakuan pelayanan, (3). kejujuran memberikan layanan.

2. **Kemudahan**, berarti segala sesuatunya mudah dipenuhi dan tidak menghabiskan energi (tidak melelahkan) serta biayanya mudah dipenuhi publik, baik dari segi

menemukan lokasi kantor, persyaratan, dan akses informasi. Kemudahan memberikan pelayanan publik merupakan hal yang penting dari mutu pelayanan publik, karena dengan kemudahan akan memengaruhi mutu pelayanan publik itu sendiri. Seperti akses dalam berhubungan dengan aparatur pemerintah untuk sesuatu urusan atau kepentingan tertentu. Kemudahan memberikan pelayanan yang bermutu tentu membutuhkan perhatian yang optimal terutama para petugas *front* terdepan. Adanya kemudahan membuat klien merasa senang berurusan dengan penyedia layanan. Pelayanan yang salah urus (berbelit-belit) harus dikurangi dan segera dihilangkan. Dengan cara ini, kualitas pelayanan publik dapat ditingkatkan sambil menekan biaya pelayanan publik. Dengan keikhlasan memberikan layanan yang mudah dan diikuti dengan petugas pelayanan yang bertindak cepat, tepat, dan terjangkau akan dapat meningkatkan nilai kualitas pelayanan. Pelayanan yang berbelit-belit dan sulit dihadapi membuat publik tidak puas. Tetapi dengan cara memberikan kemudahan kualitas pelayanan publik akan dapat ditingkatkan nilainya. Pelayanan yang kurang baik, di samping menyebabkan risiko yang tidak perlu terjadi dan kurang nyamannya publik, serta melelahkan tentu saja akan membuat klien kecewa. Kekecewaan itu akan disebarkan dari mulut ke mulut bahkan melalui surat pembaca di media cetak. Dimensi kemudahan ini dapat diberi tanda yaitu (1) kemudahan mengunjungi kantor pelayanan (lokasi kantor), (2) kemudahan dalam proses pengurusan, (3) kemudahan persyaratan yang dibutuhkan, (4) kemudahan menjumpai petugas

pelayanan, (5) kemudahan menyampaikan keluhan atau pengaduan/ keluhan, (6) keseimbangan loket yang tersedia dengan jumlah klien yang berurusan.

3. **Kepedulian** adanya perhatian dengan suasana yang bersahabat, senyum dan ceria, serta berusaha mengetahui keinginan publik dan mereka dihargai dan dihormati. Petugas yang memiliki kepedulian, tidak ketus, dan angkuh melainkan mampu merasakan apa yang orang lain rasakan, dan berusaha untuk mengerti dan memahami apa keinginan, kemauan dan kebutuhan klien. Orang yang memiliki kepedulian banyak mendengar daripada menyampaikan informasi, dan bukan mudah tersinggung serta tidak "alergi" terhadap kritikan yang mungkin datang dari berbagai pihak serta memiliki kemampuan melakukan deteksi secara dini terhadap berbagai hal yang terjadi dan memberikan respon yang sesuai. Atau memiliki sikap yang tegas, tetapi penuh perhatian (atensi) terhadap pelanggan atau dapat merasakan seperti yang dirasakan pelanggan. Kepedulian secara individual terhadap pelanggan merupakan dimensi penting dalam pelayanan publik. Hubungan antar penyedia layanan dengan penerima layanan harus menanamkan kepedulian dan kredibilitas dengan cara menghargai, menjaga rahasia, menghormati hak para klien dan memberikan cukup perhatian serta mendengarkan keluhan dan berkomunikasi secara efektif juga penting. Hubungan antarmanusia yang baik akan mempunyai andil yang besar menciptakan kualitas pelayanan. Hubungan antar manusia yang kurang baik, akan memperburuk citra pelayanan. Dimensi kepedulian ini dapat diberi tanda yaitu: (1). keramahan/

kesopanan melayani klien, (2). kesabaran melayani klien, (3). kemampuan menyelesaikan keluhan klien.

4. **Kehandalan**, adalah kecepatan memberikan pelayanan sesuai dengan apa yang dijanjikan kepada konsumen atau pelanggan, waktu yang dijanjikan tidak melenceng atau molor. Apa yang dijanjikan ketika menyampaikan informasi seperti di brosur atau media lain harus dipenuhi. Atau tidak mengulur-ulur waktu, meskipun pekerjaan sudah selesai dikerjakan secara tepat dan handal. Atau kehandalan adalah ketepatan pelayanan sesuai dengan apa yang dijanjikan dengan segera, akurat, memuaskan serta tepat waktu. Kehandalan merupakan inti dari kualitas jasa, jasa yang tidak dapat diandalkan adalah jasa yang buruk ada cacatnya seperti dokumen salah cetak, pemberian jasa salah sasaran dan sebagainya. Jika jasa tidak dikerjakan dengan handal, pelanggan akan menganggap penyedia jasa tidak kompeten dan akan berpindah ke penyedia jasa lain, dan akan sulit lagi membinanya kembali. Petugas yang handal harus dilengkapi dengan keterampilan dan peralatan yang memadai. Dimensi kehandalan ini dapat diberi tanda (1). kecepatan memberikan pelayanan, (2). ketepatan menerbitkan PKB/BBN-KB, (3). kemampuan mengoperasikan peralatan.
5. **Kenyamanan**, yaitu adanya suasana yang sejuk dan asri, mulai dari lokasi parkir, suasana kantor dan ruang tunggu yang sejuk, bebas dari polusi dan percaloan akan membuat publik merasa aman dan tidak was-was atau ragu-ragu ketika mereka menerima proses layanan. Adanya layanan yang nyaman akan

membuat publik atau klien merasa dirinya terlindungi. Karena itu, petugas yang memberikan pelayanan harus berpengetahuan luas, terlatih, terpercaya sehingga tidak ada keragu-raguan publik ketika menunggu layanan jasa yang akan diterima. Adanya suasana yang nyaman harus pula diimbangi dengan keamanan, seperti kepastian petugas, kejelasan informasi pelayanan dan kepastian atau ketepatan waktu pelayanan. Jika waktu tertunda, beritahukan dan diakui itu adalah kesalahan yang harus segera diperbaiki, serta diberikan kompensasi agar publik betul-betul nyaman. Adanya kenyamanan ketika menunggu layanan publik akan membuat orang betah, percaya diri, dan tidak was-was. Misalnya, saat klien memasuki pekarangan kantor pelayanan publik, mereka tidak khawatir karena adanya petugas keamanan dan tempat parkir yang nyaman, demikian juga petugas yang memandu ke ruangan tunggu, maupun lembaga pengaduan, sehingga klien betul-betul merasa terlindung ketika menerima layanan publik. Dimensi kenyamanan ini dapat diberi tanda (1). keragu-raguan atau rasa was-was, (2). tersedianya unit pengaduan, (3). kompetensi petugas pelayanan, (4). kepastian jaminan keamanan, (5). kejelasan informasi.

6. **Kepercayaan** adalah nilai perekat yang dianut aparatur dan menjadi suatu keyakinan abadi untuk bertindak yang khas yang memungkinkan organisasi mempercayai orang lain dalam mengorganisasi dan menggunakan sumber daya secara efektif dalam menciptakan nilai tambah bagi semua umat. Aparatur yang bernilai apabila memiliki integritas dan dapat merespons serta mengatasi permasalahan yang diinginkan publik, serta mampu membedakan yang “baik”,

“buruk”, “benar” atau “salah”. Meski nilai tidak dapat diraba, namun dapat dirasakan oleh publik yang digambarkan dalam bentuk hubungan kemanusiaan antara penyedia layanan dengan penerima layanan. Nilai berfungsi sebagai pembimbing dalam setiap kegiatan pelayanan publik. Dengan demikian kepercayaan merupakan pembungkus atau perekat dari seluruh dimensi yang disebut di atas. Kepercayaan yang terbina untuk mempercayai orang lain akan menimbulkan kepercayaan diri yang tinggi, serta kemampuan dan keinginannya untuk memenuhi janji yang ditawarkan kepada pelanggannya. Kepercayaan harus tetap dijaga, sebab rakyat telah memberikan mandat kepada pemerintah melalui pemilu.

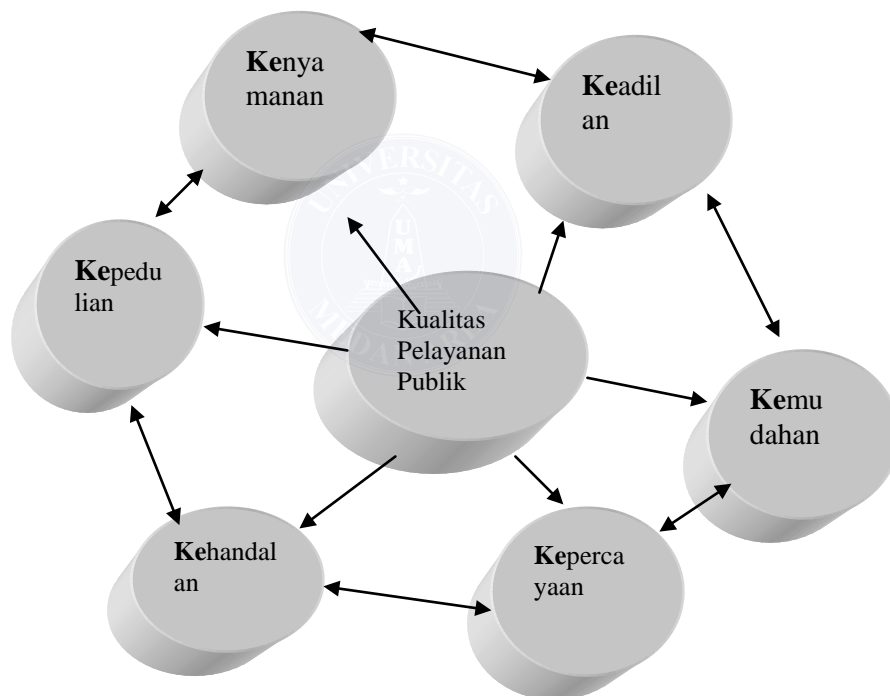
Kepercayaan akan bisa terbentuk jika kelima hal di atas telah terpenuhi. Pelayanan jasa pada lembaga pemerintah maupun sektor perbankan membuat kepercayaan merupakan inti utama yang harus tetap dijaga. Demikian juga dalam pelayanan jasa lainnya, kepercayaan sesuatu yang dapat membuat citra positif di mata publik. Karena itu, jika petugas semakin adil, memberikan kemudahan, handal, nyaman memberikan pelayanan serta peduli, maka akan semakin tinggi kepercayaan masyarakat (*high trust*) kepada penyedia layanan. Tetapi jika publik sudah kehilangan kepercayaan sulit membina ulang. Sebab krisis kepercayaan dapat dianalogikan dengan “virus penyakit” yang apabila tidak diobati dengan cepat dan tepat, akan “berkembang biak” sedemikian rupa sehingga upaya mengobatinya akan menjadi lebih sulit. Demikian juga halnya dengan krisis yang tidak cepat diatasi akan melahirkan krisis baru yang apabila tidak diatasi akan

melahirkan krisis multidimensi, dan apabila tidak diatasi dengan segera tidak mustahil akan terjadi keresahan di masyarakat. Tegasnya, tidak menjaga kepercayaan berarti akan menimbulkan kekecewaan rakyat yang pada gilirannya mungkin berakibat timbulnya krisis kepercayaan kepada pemerintah. Dimensi kepercayaan ini dapat diberi tanda (1). membedakan baik/buruk (2). membedakan benar/salah, (3). pantas/tidak pantas, (4). wajar/tidak wajar, (5). pencegahan menyimpangan (antisipasi); (6). mendeteksi perubahan.

Keenam dimensi kualitas pelayanan publik yang dirumuskan penulis disebut model **“enam Ke”** (keadilan, kemudahan, kepedulian, kehandalan, kenyamanan, kepercayaan). Keenam dimensi ini saling berhubungan satu sama lain dan tidak bisa dipisahkan, **“enam Ke”** bila diibaratkan dengan roda mobil yang memiliki 6 sekerup (ulir, baut) untuk mengunci roda, ke enam sekerup ini mempunyai posisi dan peran yang sama (satu kelas). Maju mundurnya roda pemerintahan tergantung kepada **“enam Ke”**, jika salah satu sekerupnya yaitu keadilan dilepas atau berpura-pura dipasang, dan roda terus dipaksakan berjalan maka lambat laun citra pemerintah akan rusak. Sebab, bagaimanapun sekerup lainnya akan terpengaruh seperti sekerup kepercayaan, yang pada gilirannya publik akan kehilangan kepercayaan, karena pelayanan itu penuh primordialisme, diskriminatif dan sarat person. Primordialisme dan diskriminasi pasti akan membuka ruang terbangunnya korupsi, kolusi dan nepotisme. Karena itu, **“enam Ke”** adalah satu kesatuan yang utuh (sistemik), sehingga roda pemerintahan

dapat melaju kencang untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

Model tersebut dapat disajikan dalam gambar di bawah ini:



Gambar 1. Model “enam Ke” kualitas pelayanan publik

2.2.7. Hubungan Konsep Teoritik Strategi Terhadap Kualitas Pelayanan Publik

Sebelum penelitian ini diterapkan di lapangan terlebih dahulu dilakukan kajian apakah ada hubungan secara konseptual antara strategi dengan kualitas pelayanan

publik itu sendiri. Pentingnya ditemukan konsep yang menghubungkan kedua variabel ini adalah untuk mempertegas apakah ada hubungan strategi dengan kualitas pelayanan publik. Jika ditelaah kajian teoritik ternyata ada hubungan antara strategi terhadap kualitas pelayanan publik.

Konsep teoritik yang menghubungkan implementasi kebijakan dengan pelayanan publik dikemukakan oleh Saefullah (2007 : 41-42) yang mengatakan

“Kebijakan publik harus berorientasi kepada kepentingan publik, ... karena publik adalah orang-orang yang membayar pelayanan yang diberikan pemerintah itu sendiri. Pembayaran pelayanan itu bisa yang sifatnya tidak langsung melalui pembayaran pajak maupun sifatnya berupa pungutan”.

Hal senada juga diungkapkan Ndraha (2005:238) mengatakan pada “prinsipnya tiada pelayanan publik tanpa strategi yang menjadi dasar”. Dengan demikian tampak jelas keterhubungan antara variabel bebas dengan variabel tidak bebas. Karena itu, strategi berhubungan erat dengan pelayanan seperti pelayanan civil yaitu pelayanan PKB/BBN-KB. Sebab, tidak mungkin ada pelayanan PKB/BBN-KB tanpa didukung oleh strategi.