

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Negara pada dasarnya memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif. Dewasa ini bahwa penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidak-siapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, dan lain sebagainya. Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan

dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu diperlukan konsepsi pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan UUD Tahun 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional.

Pelayanan publik pada dasarnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia. Fachri (2012:10) menyebutkan bahwa :

“... pelayanan publik adalah segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik.”

Wibawa (2012:54) mengatakan bahwa :

“ Pelayanan berarti memenuhi kebutuhan atau keinginan orang lain, untuk memuaskan orang lain itu. Pelayanan bisa berupa barang ataupun jasa. Dalam kaitannya dengan Pemerintah dan warga, orang tidak hanya mengucapkan pelayanan, melainkan pelayanan publik – pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat.”

Lebih lanjut, Ndraha (2008:67) mengemukakan konsep pelayanan publik ke dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 2.1. Pelayanan Publik

| No. | Dimensi | Pelayanan Publik |
|-----|--------------------|---|
| 1. | Dasar | Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 Pilihan masyarakat (<i>public choice</i>) |
| 2. | Tujuan | Meningkatkan kesejahteraan, terutama ekonomi-sosial |
| 3. | Status | Kewenangan Pemerintah |
| 4. | Yang Dilayani (YD) | Lapisan/ kelompok masyarakat sebagai pelanggan |

| | | |
|-----|---|---|
| 5. | Sikap Yang Melayani (YM) / Yang Dilayani (YD) | Pihak yang dilayani menyesuaikan diri dengan kondisi pihak yang melayani |
| 6. | Prospek | Semakin berkurang seiring dengan semakin majunya masyarakat |
| 7. | Harga biaya | Diusahakan serendah-rendahnya, dapat dibebankan kepada pihak yang dilayani |
| 8. | Pelaku (Yang Melayani) | Aktor pemerintahan |
| 9. | Sifat | a. Monopoli Pemerintah tetapi dapat diprivatisasikan b. Lebih normatif |
| 10. | Faktor | Bergantung pada kemampuan dan kesempatan pelanggan menggunakan <i>public goods (output)</i> terkait |
| 11. | Kualitas | Kepercayaan dalam kekecewaan |
| 12. | Masalah | Bagaimana membuat masyarakat percaya sementara mereka kecewa? |

Pelayanan publik sesuai dengan Kepmenpan No. 25 Tahun 2004, diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Siswadi (2012: 155) mengatakan bahwa :

“ Pelayanan umum (*public service*) adalah produk yang dihasilkan oleh pemerintah. Semakin meningkatkan kesadaran masyarakat akan haknya, sehingga pelayanan umum (*public service*) menjadi kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah, dan merupakan harga mati, tidak bisa ditawar-tawar lagi.”

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah mempunyai dampak luas dalam masyarakat baik dalam arti positif maupun dalam arti negatif. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa melalui pelayanan publik

yang memadai dan baik penyelenggaraan pemerintahan akan dapat berjalan lancar dan dapat mendorong dinamika masyarakat untuk bergerak maju.

Pelaku layanan yang utama, dalam hal ini layanan sebagai salah satu fungsi Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan administrasi pemerintahan dilaksanakan oleh korps Pegawai Negeri Republik Indonesia. Sejalan dengan sistem penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang memberikan keleluasaan kepada badan-badan hukum lain ikut menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan maka korps pegawai/ karyawan dari badan-badan hukum tersebut juga menjadi pelaku dalam tugas layanan umum.

Moenir (2000:190) menyebutkan :

“... pelaku layanan umum bukan hanya Pegawai Negeri, tetapi juga pegawai/ karyawan Badan Usaha Milik Negara/ Pemerintah Daerah, Pegawai/ Karyawan Badan Hukum/ Perusahaan Swasta, baik yang produknya berupa jasa atau barang. Mereka semua dalam menjalankan tugas pokoknya, senantiasa mengait pada tugas ikutan, yaitu pelayanan.”

Dalam hal memenuhi kebutuhan masyarakat, pelayanan yang diberikan tidaklah bertujuan semata-mata mencari untung atau menjadikan masyarakat justru terbebani atau terperdayakan dengan pelayanan dari pemerintahan yang diterimanya. Sutopo dan Adi Suryanto (2006 : 8) mengatakan bahwa :

“Kalau pada sektor bisnis atau swasta tentunya pelayanan selalu bertujuan atau berorientasi profite atau keuntungan perusahaan. Pelayanan prima yang diberikan kepada masyarakat pada dasarnya tidaklah mencari untung, tetapi memberikan pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat secara sangat baik atau terbaik.”

Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat selama ini masih sering muncul keluhan dari masyarakat dengan adanya pungutan biaya di luar ketentuan, atau berbelit-belitnya prosedur serta lamanya pelayanan yang diberikan. Belum lagi masih ditambah dengan petugas yang kurang ramah. Sehingga muncul sikap, anggapan, dan penilaian terhadap pemerintahan. Misalnya kesan bahwa birokrasi adalah prosedur yang berbelit-belit dan mempersulit urusan. Bahkan dalam pelayanan publik muncul istilah “kalau masih bisa dipersulit, kenapa harus dipermudah?”.

Hakekat dari pelayanan publik adalah pemberian pemenuhan pelayanan kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban pemerintah sebagai abdi masyarakat (LAN RI, 2008 : 11).

Moenir (2000 : 40) menyebutkan bahwa banyak kemungkinan tidak adanya layanan yang memadai antara lain karena :

- 1) Tidak/ kurang adanya kesadaran terhadap tugas/ kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya.
- 2) Sistem, prosedur, dan metode kerja yang ada tidak memadai, sehingga mekanisme kerja tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan/ tidak berjalan sebagaimana-mestinya.
- 3) Pengorganisasian tugas pelayanan yang belum serasi, sehingga terjadi simpang-siur penanganan tugas, tumpang tindih (*overlapping*) atau tercecernya suatu tugas tidak ada yang menangani.

- 4) Pendapatan pegawai yang tidak mencukupi memenuhi kebutuhan hidup meskipun secara minimal.
- 5) Kemampuan pegawai yang tidak memadai untuk tugas yang dibebankan kepadanya.
- 6) Tidak tersedianya sarana pelayanan yang memadai.

Perbaikan pelayanan sektor publik jelas merupakan kebutuhan yang mendesak, bahwa dalam rangka reformasi administrasi negara, perbaikan pelayanan kepada publik merupakan kunci keberhasilannya.

2.2. Bentuk-Bentuk Pelayanan Publik

Pelayanan publik memiliki beberapa ruang lingkup. UU Nomor 25 Tahun 2009 pasal 5 menyebutkan bahwa ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pelayanan menurut Gonroos (dalam Sutopo dan Adi Suryanto, 2006 :

8) dapat dibedakan menjadi tiga kelompok, yaitu :

- a. *Core service*, yaitu pelayanan yang ditawarkan kepada pelanggan, yang merupakan produk utamanya. Misalnya untuk pelayanan pembuatan KTP, maka penyediaan KTP merupakan layanan utamanya.
- b. *Facilitating service*, yaitu fasilitas pelayanan tambahan kepada pelanggan, misalnya terkait dengan pelayanan administrasi kependudukan, maka pemerintah menyediakan layanan satu atap atau satu pintu dengan menggunakan teknologi yang canggih.

c. *Supporting service*, merupakan pelayanan tambahan (pendukung) untuk meningkatkan nilai pelayanan atau untuk membedakan dengan pelayanan-pelayanan dari pihak “pesaingnya”. Misalnya dalam membuat pelanggan atau masyarakat nyaman, maka disediakan ruang tunggu yang memadai bahkan bisa saja diberi AC. Demikian juga dengan penyediaan tempat parkir kendaraan.

Lebih lanjut, Moenir (2000 : 190) membagi layanan ke dalam 3 bentuk layanan yaitu :

a. Layanan dengan lisan

Layanan lisan dilakukan oleh petugas-petugas di bidang hubungan masyarakat (humas), bidang layanan informasi dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan.

b. Layanan melalui tulisan

Layanan melalui tulisan merupakan bentuk layanan yang paling menonjol dalam pelaksanaan tugas, tidak hanya dari segi jumlah tetapi juga dari segi peranannya. Layanan tulisan terdiri atas dua golongan, pertama layanan berupa petunjuk, informasi dan sejenis ditujukan pada orang-orang yang berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau lembaga; kedua, layanan berupa reaksi tertulis atas permohonan, laporan, keluhan, pemberian/ penyerahan, pemberitahuan dan lain sebagainya.

c. Layanan berbentuk perbuatan

Pada umumnya layanan dalam bentuk perbuatan 70 – 80 % dilakukan oleh petugas-petugas tingkat menengah dan bawah. Karena itu faktor keahlian dan keterampilan petugas tersebut sangat menentukan terhadap hasil perbuatan atau pekerjaan. Dalam kenyataan sehari-hari jenis layanan ini memang tidak terhindar dari layanan lisan, jadi antara layanan perbuatan dan layanan lisan sering bergabung. Hal ini disebabkan karena hubungan lisan paling banyak dilakukan dalam hubungan pelayanan secara umum. Hanya titik berat terletak pada perbuatan itu sendiri yang ditunggu oleh yang berkepentingan. Jadi tujuan utama orang yang berkepentingan ialah mendapatkan pelayanan dalam bentuk perbuatan atau hasil perbuatan, bukan sekedar penjelasan dan kesanggupan secara lisan.

LAN RI (2008 : 38) selanjutnya menggolongkan pelayanan menurut klasifikasi pelanggan, tahapan dalam proses pelayanan, dan prioritas pengembangannya. Menurut klasifikasi pelanggan, pelayanan dibedakan menjadi :

- a. Pelayanan eksternal : kegiatan pelayanan bagi pelanggan eksternal, yaitu pihak-pihak di luar organisasi kita.
- b. Pelayanan internal : kegiatan pelayanan bagi pelanggan internal, yaitu teman-teman sesama karyawan.

Selanjutnya, menurut tahapan pelayanan maka pelayanan dibedakan menjadi :

- a. Pelayanan pra-transaksi : kegiatan-kegiatan pelayanan yang dilakukan sebelum bertatap muka langsung dengan pelanggan.
- b. Pelayanan saat transaksi : kegiatan pelayanan pada saat bertatap muka langsung dengan pelanggan.
- c. Pelayanan pasca transaksi : kegiatan pelayanan sesudah selesai bertatap muka langsung dengan pelanggan.

Sedangkan menurut prioritas pengembangan, maka pelayanan digolongkan menjadi :

- a. Pelayanan utama : jenis-jenis pelayanan yang memiliki prioritas pengembangan tertinggi, yaitu yang langsung berkaitan dengan upaya pencapaian visi dan misi organisasi.
- b. Pelayanan pendukung : jenis-jenis pelayanan yang memiliki prioritas kedua yaitu yang sangat dibutuhkan para pelanggan pada saat mereka sedang memanfaatkan pelayanan utama. Pelayanan utama biasanya tidak dapat diselenggarakan tanpa adanya pelayanan pendukung.
- c. Pelayanan tambahan : jenis-jenis pelayanan yang memiliki prioritas paling rendah, yaitu yang mungkin dibutuhkan para pelanggan pada saat mereka sedang memanfaatkan pelayanan utama atau pelayanan pendukung. Tanpa adanya pelayanan tambahan ini pelayanan utama masih tetap dapat diselenggarakan,

namun adanya pelayanan tambahan akan semakin memberikan nilai tambah kepada para pelanggan.

2.3. Karakteristik Pelayanan Publik

Keputusan Menpan No. 63 Tahun 2003 (dalam LAN RI, 2008 : 31-33) memuat pedoman dasar bagi tata laksana pelayanan publik oleh lembaga pemerintah kepada masyarakat. Semua pelayanan publik diharapkan dapat memenuhi aspek-aspek sebagai berikut :

- a. Kesederhanaan : pelayanan publik harus mudah, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan : dalam hal prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, unit dan pejabat yang bertanggung jawab, hak dan kewajiban petugas maupun pelanggan, dan pejabat yang menangani keluhan.
- c. Kepastian waktu : yaitu bahwa pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi : bahwa produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.
- e. Keamanan : bahwa proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- f. Tanggung jawab : bahwa pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk dapat dan harus bertanggung-jawab atas penyelenggaraan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana : yaitu ketersediaan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang

memadai, termasuk pula penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

- h. Kemudahan akses : dalam hal ini tempat dan lokasi serta sarana pelayanan harus memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi komunikasi dan informatika.
- i. Kedisiplinan : kesopanan dan keramahan di mana pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan : lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, rapi, bersih, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan lainnya seperti toilet, tempat parkir, tempat ibadah, dan lain-lain.

2.4. Masyarakat sebagai Pelanggan

Masyarakat menurut UU Nomor 25 Tahun 2009 diartikan sebagai seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Lebih lanjut, Moenir (2000 : 2) mengemukakan :

“ ... bahwa masyarakat ialah sekelompok orang yang terikat oleh kesamaan cita-cita, tujuan, dan bekerja sama dalam pencapaian tujuan. Masyarakat pada dasarnya terdiri dari 2 golongan yang satu sama lain saling menguatkan, ialah masyarakat keluarga dan masyarakat kepentingan. Terbentuknya masyarakat kepentingan berawal dari kelompok sosial yang anggotanya tidak atas dasar keturunan dan atau

ikatan perkawinan melainkan atas dasar kepentingan bersama. Dengan demikian masyarakat kepentingan jenisnya menjadi bermacam-macam mengikuti macam kepentingan yang mendasarinya. Kemudian kedua golongan masyarakat itu bergabung menjadi masyarakat yang lebih besar dan bersifat nasional mengatasi masyarakat keluarga dan masyarakat kepentingan, ialah masyarakat umum.”

Mengacu dari pengertian tersebut di atas, maka setiap kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain yang ditujukan guna memenuhi kepentingan orang banyak disebut ‘pelayanan umum’ atau pelayanan publik. Pihak-pihak yang dilayani di dalam kegiatan pelayanan tersebut selanjutnya disebut sebagai pelanggan. Agar kita dapat memberikan pelayanan yang sungguh memuaskan, maka hal terpenting yang perlu diperhatikan adalah mengenal karakteristik pelanggan. LAN RI (2008 : 8) menyebutkan :

” Kecerdikan dan ketepatan dalam mengenal karakteristik pelanggan merupakan prasyarat agar dapat menyusun sebuah sistem pelayanan yang bermutu tinggi. Kekeliruan dan kenaifan dalam mengenal karakteristik pelanggan pasti akan berakhir dengan sebuah sistem pelayanan yang bermutu rendah.”

Menurut status keterlibatannya dengan lembaga yang melayani dapat dibedakan adanya 2 golongan pelanggan (LAN RI, 2008 : 9-11), yaitu :

- a. Pelanggan eksternal : semua pelanggan yang berasal dari luar organisasi kita, bukan warga organisasi kita.
- b. Pelanggan internal : yaitu para karyawan atau unit-unit lain di dalam organisasi kita yang memperoleh pelayanan dari unit kita.

Selain klasifikasi seperti di atas, pelanggan juga dapat digolongkan menurut status keterlibatannya dalam transaksi pelayanan, yaitu :

- a. Pelanggan langsung : pelanggan yang secara langsung menerima layanan dari organisasi kita.

- b. Pelanggan tak langsung : pihak-pihak yang tidak langsung menerima layanan langsung dari organisasi kita, tetapi ikut menerima dampak dari pelayanan kita, dan memiliki pengaruh yang menentukan terhadap kelangsungan hidup pelayanan oleh organisasi kita.

2.5. Standar Pelayanan

Standar pelayanan menurut UU Nomor 25 Tahun 2009 diartikan sebagai tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji Penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

Dalam perspektif manajemen, adanya otonomi daerah memberikan keleluasaan penuh kepada birokrasi daerah untuk secara mandiri mengelola dan mengorganisasi daerahnya masing-masing. Daerah juga dapat menentukan bentuk organisasi, mengembangkan budaya birokrasi, dan menentukan standar kriteria pencapaian tujuan yang dipandang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi lokal.

Setiyono (2012 : 187) mengemukakan bahwa :

“ Masing-masing daerah dapat membuat standar pelayanan publik sendiri-sendiri sejauh tidak bertentangan dengan undang-undang negara. Pemerintah daerah dapat mengajak serta kelompok-kelompok masyarakat sipil yang ada di daerahnya untuk bersama-sama menyusun *platform* pelayanan publik yang baik menurut kebutuhan lokal, serta menyusun kriteria penentuan biaya pelayanan pada masing-masing jenis yang disediakan oleh pemerintah daerah.”

Standar pelayanan menurut Sutopo dan Adi Suryanto (2006 : 5) diartikan sebagai ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik. Standar pelayanan berbentuk suatu dokumentasi berisi rincian teknis dari sebuah pelayanan. Rincian yang biasanya tercantum dalam dokumen ini mencakup pernyataan visi dan misi pelayanan, prosedur pelayanan, alur pelanggan, ketentuan tarif, prasyarat pelayanan, klasifikasi pelanggan, jenis layanan, jaminan mutu, dan janji pelayanan.

LAN RI (2008 : 17) menjelaskan tentang manfaat standar pelayanan yaitu :

“ Manfaat standar pelayanan ada dua. Pertama, merupakan jaminan mutu bagi para pelanggan. Dari standar pelayanan ini pelanggan dapat mengetahui apa saja yang dapat diharapkan dari sebuah pelayanan. Pelanggan setiap kali dapat menggugat lembaga pelayanan jika ternyata apa yang mereka peroleh kurang dari yang dicantumkan dalam standar pelayanan. Kedua, merupakan ukuran baku mutu yang harus ditampilkan oleh para petugas pelayanan.”

2.6. Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Pelayanan publik harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel oleh setiap unit pelayanan instansi pemerintah karena kualitas kinerja birokrasi pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.

Siswadi (2012 : 161) mengatakan bahwa :

“ Garis depan kinerja birokrasi adalah pelayanan kepada publik. Semakin baik kualitas pelayanan kepada publik, bertambah baik kinerja birokrasi. Namun, masyarakat kerap kali masih mengeluh akan perilaku aparat yang kadang bersikap acuh tak acuh, dingin, kurang ramah dan saling lempar tanggung jawab ketika berhadapan dengan para pengguna jasa publik (masyarakat) yang meminta pelayanan.”

Transparansi dan akuntabilitas merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan secara utuh oleh setiap instansi dan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Kepmenpan Nomor 26 Tahun 2004 menjelaskan tentang transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan publik, sebagai berikut :

1) Transparansi pelayanan publik

Transparansi penyelenggaraan pelayanan publik merupakan pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendaliannya, serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi.

Transparansi dalam penyelenggaraan pelayanan publik utamanya meliputi:

- a. Manajemen dan penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. Prosedur pelayanan
- c. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan.
- d. Rincian biaya pelayanan.
- e. Waktu penyelesaian pelayanan
- f. Pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab
- g. Lokasi pelayanan.
- h. Janji pelayanan.
- i. Standar pelayanan publik.
- j. Informasi pelayanan.

2) Akuntabilitas pelayanan publik

Penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggung-jawabkan, baik kepada publik maupun kepada atasan/pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pertanggung-jawaban pelayanan publik meliputi :

(1) Akuntabilitas kinerja pelayanan publik

- a. Akuntabilitas kinerja pelayanan publik dapat dilihat berdasarkan proses yang antara lain meliputi : tingkat ketelitian (akurasi), profesionalitas petugas, kelengkapan sarana dan prasarana, kejelasan aturan, dan kedisiplinan.
- b. Akuntabilitas kinerja pelayanan publik harus sesuai dengan standar atau akta/janji pelayanan publik yang telah ditetapkan.
- c. Standar pelayanan publik harus dapat dipertanggung-jawabkan secara terbuka, baik kepada publik maupun kepada atasan atau pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah.
- d. Penyimpangan yang terkait dengan akuntabilitas kinerja pelayanan publik harus diberikan kompensasi kepada penerima pelayanan.
- e. Masyarakat dapat melakukan penilaian terhadap kinerja pelayanan secara berkala sesuai mekanisme yang berlaku.
- f. Disediakan mekanisme pertanggung-jawaban bila terjadi kerugian dalam pelayanan publik, atau jika pengaduan masyarakat tidak mendapat tanggapan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.

(2) Akuntabilitas biaya pelayanan publik

- a. Biaya pelayanan dipungut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.
- b. Pengaduan masyarakat yang terkait dengan penyimpangan biaya pelayanan publik, harus ditangani oleh petugas/pejabat yang ditunjuk berdasarkan Surat Keputusan/Surat Penugasan dari pejabat yang berwenang.

(3) Akuntabilitas produk pelayanan publik

- a. Persyaratan teknis dan administratif harus jelas dan dapat dipertanggung-jawabkan dari segi kualitas dan keabsahan produk pelayanan.
- b. Prosedur dan mekanisme kerja harus sederhana dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- c. Produk pelayanan diterima dengan benar, tepat, dan sah.

Untuk mengukur tingkat transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik, digunakan pengukuran melalui Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) yang diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Perbaikan pelayanan publik haruslah dilakukan secara terus-menerus dan berkelanjutan, serta disesuaikan dengan perkembangan perubahan situasi dan kondisi.

2.7. Kartu Tanda Penduduk Elektronik (E-KTP)

Kartu Tanda Penduduk, untuk selanjutnya disingkat KTP, menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan diartikan sebagai identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kartu Tanda Penduduk elektronik atau *electronic*-KTP (E-KTP) sebagaimana dikutip dari http://id.m.wikipedia.org/wiki/Kartu_Tanda_Penduduk_elektronik (diakses pada Desember 2012) diartikan sebagai dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan/ pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada basis data kependudukan nasional.

Program E-KTP dilatar-belakangi oleh sistem pembuatan KTP konvensional/ nasional di Indonesia yang memungkinkan seseorang dapat memiliki lebih dari satu KTP. Hal ini disebabkan belum adanya basis data terpadu yang menghimpun data penduduk dari seluruh Indonesia. Fakta tersebut memberi peluang penduduk yang ingin berbuat curang dalam hal-hal tertentu dengan menggandakan KTP-nya. Oleh karena itu, didorong oleh pelaksanaan pemerintahan elektronik (*e-Government*) serta untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, Pemerintah Republik Indonesia melalui Kementrian Dalam Negeri menerapkan suatu sistem informasi kependudukan yang berbasis teknologi yaitu Kartu Tanda Penduduk elektronik atau E-KTP.

Turnip (2012 : 190) menyebutkan bahwa :

“ ... penggunaan ICT/ e-Gov diharapkan dapat menjadi jembatan untuk optimalisasi pekerjaan pada birokrasi pemerintahan.”

E-KTP mempunyai keunggulan dibandingkan dengan KTP biasa/

KTP nasional, keunggulan-keunggulan tersebut diantaranya :

- 1) Identitas jati diri tunggal;
- 2) Tidak dapat dipalsukan;
- 3) Tidak dapat digandakan; dan
- 4) Dapat dipakai sebagai kartu suara dalam Pemilu atau Pilkada (*e-voting*).

Fungsi dan kegunaan E-KTP (sebagaimana dikutip dari www.e-ktp.com/fungsi-e-ktp/ pada Mei 2013) adalah :

- 1) Sebagai identitas jati diri;
- 2) Berlaku nasional, sehingga tidak perlu lagi membuat KTP lokal untuk pengurusan izin, pembukaan rekening bank, dan sebagainya; dan
- 3) Mencegah KTP ganda dan pemalsuan KTP, terciptanya keakuratan data penduduk untuk mendukung program pembangunan.

Untuk tahap sekarang dan secara peraturan perundang-undangan, fungsi E-KTP hanya untuk identitas penduduk yang unik dan otentik. Dengan bantuan aplikasi eksternal, data NIK dan biodata dapat diekstrak dari E-KTP dan dapat diproses selanjutnya untuk kegunaan lain, diantaranya untuk

pembayaran pajak, verifikasi penerima Jamkesmas, dan sebagainya. Secara teknis E-KTP ke depannya dapat dirancang untuk keperluan multifungsi, dengan dilengkapi aspek legal formal (dikutip dari www.bppt.go.id/index.php/lain-lain/46-umum/848-e-ktp-identitas-penduduk-yang-unik-dan-otentik pada Mei 2013).

Kementrian Dalam Negeri menyatakan bahwa masyarakat dapat memfotokopi E-KTP. Hal tersebut sesuai dengan yang disampaikan oleh Dirjen Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil Kemendagri (sebagaimana dikutip dari m.tribunnews.com/2013/05/16/kemendagri-masyarakat-dapat-fotokopi-e-ktp pada Mei 2013) yang mengatakan :

“ ... tidak ada larangan bagi masyarakat untuk memfotokopy, dan bagi masyarakat yang sudah memfotokopi enggak usah khawatir akan rusak. Bahwa itu tidak akan rusak.”

Pernyataan tersebut di atas adalah dalam rangka menindak-lanjuti adanya larangan memfotokopi E-KTP yang ditujukan kepada unit kerja pelayanan publik dan bukan kepada masyarakat. Tujuannya adalah untuk menghindari kemungkinan kerusakan dalam jangka waktu panjang dan juga mencegah kemungkinan pemalsuan karena fotokopi E-KTP sangat dimungkinkan dipalsukan mengingat dalam fotokopi E-KTP tidak ada lagi chip. Chip yang terdapat dalam E-KTP memuat rekaman sidik jari, biodata, pas foto, dan tanda tangan. Chip dalam E-KTP hanya bisa dibaca dengan *card reader*.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) menegaskan tidak ada larangan sama sekali bagi masyarakat untuk menduplikasi atau memfotokopi E-KTP. Kepala BPPT (sebagaimana dikutip dari m.tribunnews.com/2013/05/15/bppt-tegaskan-e-ktp-bisa-difotokopi-berulang-kali pada Mei 2013) mengatakan :

“Chip E-KTP tidak akan rusak walau difotokopi berulang kali. Imbauan untuk tidak memfotokopi adalah untuk mengubah paradigma masyarakat mengenai identitas diri. Itu kan upaya kita untuk merubah paradigma selama ini seakan-akan fotokopi KTP itu menjadi salah satu alat bukti diri. Dengan adanya E-KTP ini kita memiliki cara lain untuk menjamin otentifikasi dari KTP ini yaitu dengan dibaca. Dengan dibaca kita tahu ini asli atau tidak.”

Identitas diri berupa fotokopi KTP sulit membuktikan apakah itu asli atau tidak. Sementara dengan metode baca melalui *card reader*, bisa diketahui KTP tersebut asli atau palsu. Penyediaan *card reader* adalah sebagai pengganti fotokopi E-KTP agar tidak dipalsukan dan melindungi unit kerja pelayanan publik terhindar dari oknum-oknum yang merencanakan tindakan yang merugikan unit kerja tersebut dari pemalsuan identitas.

E-KTP sangat perlu untuk dapat menciptakan sistem administrasi kependudukan yang rapi dan teratur dalam rangka mempermudah pemberian pelayanan publik oleh pemerintah kepada seluruh masyarakat. Pemanfaatan E-KTP diharapkan dapat berjalan lancar karena memiliki fungsi dan kegunaan yang sangat membantu pemerintah dan masyarakat yang bersangkutan dalam hal pemberian dan pemanfaatan pelayanan publik.

2.8. Faktor Pendukung Pelayanan Umum

Dalam pelayanan umum (pelayanan publik) terdapat beberapa faktor pendukung yang penting yang masing-masing mempunyai peranan berbeda tetapi saling berpengaruh dan secara bersama-sama akan mewujudkan pelaksanaan pelayanan secara baik. Moenir (2000 : 88-127) menjelaskan bahwa faktor-faktor tersebut antara lain :

1) Faktor Kesadaran

Kesadaran menunjukkan suatu keadaan pada jiwa seseorang, yaitu merupakan titik temu dari berbagai pertimbangan sehingga diperoleh suatu keyakinan, ketenangan, ketetapan hati, dan keseimbangan dalam jiwa yang bersangkutan. Dengan adanya kesadaran pada pegawai atau petugas, diharapkan mereka melaksanakan tugas dengan penuh keikhlasan, kesungguhan, dan disiplin. Kesadaran berfungsi sebagai acuan dasar yang akan melandasi pada perbuatan/ tindakan berikutnya. Kesadaran biasanya berlaku dalam waktu relatif lama dan tidak tergantung pada tempat.

2) Faktor aturan

Aturan adalah perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang. Makin maju dan majemuk suatu masyarakat makin besar peranan aturan dan dapat dikatakan orang tidak dapat hidup layak dan tenang tanpa aturan. Oleh karena peranan aturan demikian besar dalam hidup bermasyarakat maka dengan sendirinya aturan harus dibuat, dipatuhi, dan diawasi sehingga dapat mencapai sasaran sesuai dengan maksudnya. Setiap aturan pada akhirnya menyangkut langsung ataupun

tidak langsung kepada orang, maka masalah manusia serta sifat kemanusiaannya harus menjadi pertimbangan utama. Pertimbangan harus diarahkan kepada manusia sebagai subyek aturan, artinya mereka yang membuat, menjalankan, dan mengawasi pelaksanaan aturan itu, maupun manusia sebagai obyek aturan, yaitu mereka yang akan dikenai oleh aturan itu. Pertimbangan utama manusia sebagai subyek aturan ditujukan kepada hal-hal yang penting, yaitu kewenangan, pengetahuan dan pengalaman, kemampuan bahasa, pemahaman oleh pelaksana, dan disiplin dalam pelaksanaan.

3) Faktor organisasi

Organisasi pelayanan pada dasarnya tidak berbeda dengan organisasi pada umumnya, namun ada perbedaan sedikit dalam penerapannya, karena sasaran pelayanan ditujukan secara khusus kepada manusia yang mempunyai watak dan kehendak multi-kompleks. Oleh karena itu organisasi yang dimaksud di sini tidak semata-mata dalam perwujudan susunan organisasi, melainkan lebih banyak pada pengaturan dan mekanisme kerjanya yang harus mampu menghasilkan pelayanan yang memadai. Karena organisasi adalah mekanisme maka perlu adanya sarana pendukung yang berfungsi memperlancar mekanisme itu. Sarana pendukung itu ialah sistem, prosedur, dan metode.

4) Faktor pendapatan

Pendapatan ialah seluruh penerimaan seseorang sebagai imbalan atas tenaga dan/atau pikiran yang telah dicurahkan untuk orang lain atau

badan/organisasi, baik dalam bentuk uang maupun fasilitas, dalam jangka waktu tertentu. Pada dasarnya pendapatan harus dapat memenuhi kebutuhan hidup baik untuk dirinya maupun keluarga. Dalam usaha pemenuhan kebutuhan hidup ada dua cara penentuan kebutuhan minimal bagi pegawai/pekerja, yaitu kebutuhan fisik minimum yang berkaitan dengan kebutuhan materiel yang berkomponen pangan, sandang, papan secara lengkap. Cara ke-2 dengan penentuan kebutuhan hidup minimum yaitu kebutuhan yang sudah menyangkut pada kebutuhan akan kesejahteraan.

5) Faktor kemampuan-keterampilan

Kemampuan adalah sifat atau keadaan seseorang yang dapat melaksanakan tugas/ pekerjaan atas dasar ketentuan-ketentuan yang ada. Menurut Robert R. Katz, ada 3 jenis kemampuan dasar yang perlu dimiliki oleh setiap manajer/ pimpinan agar dapat melaksanakan tugasnya memimpin secara berdaya-guna dan berhasil, yaitu kemampuan teknik (*technical skill*), kemampuan bersifat manusiawi (*human skill*), dan kemampuan membuat konsepsi (*conceptual skill*). Selanjutnya mengenai keterampilan ialah kemampuan melaksanakan tugas/ pekerjaan dengan menggunakan anggota badan dan peralatan kerja yang tersedia. Seperti diketahui bahwa orang bekerja selalu menggunakan paling tidak 4 unsur yang ada pada setiap orang, yaitu otot, saraf, perasaan, dan pikiran. Beberapa jenis tugas atau pekerjaan yang disyaratkan memiliki keterampilan pada umumnya pekerjaan itu bersifat teknis dan

menggunakan unsur utama otot. Dengan demikian di lingkungan Pegawai Negeri Sipil golongan pegawai yang dituntut memiliki keterampilan adalah pegawai golongan I dan II. Mereka inilah yang sehari-hari menjalankan tugas di bidang pelayanan umum (publik) dan pada umumnya berhadapan langsung dengan masyarakat. Dengan kemampuan dan keterampilan yang memadai maka pelaksanaan tugas/ pekerjaan dapat dilakukan dengan baik, cepat, dan memenuhi keinginan semua pihak, baik manajemen itu sendiri maupun masyarakat.

6) Faktor sarana pelayanan

Sarana pelayanan ialah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja, dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama/ pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan, dan juga berfungsi sosial dalam rangka kepentingan orang-orang yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja itu. Sarana terbagi atas dua macam, pertama sarana kerja dan kedua fasilitas. Sarana kerja meliputi peralatan, perlengkapan, dan alat bantu. Sedangkan fasilitas meliputi gedung dengan segala kelengkapannya, fasilitas komunikasi, dan kemudahan lainnya.