

## BAB III

### STUDI PUSTAKA

#### 3.1. *Kualitas Pelayanan Pelayanan Publik (Public Service)*

Pelayanan Publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan atura cara yang telah

ditetapkan. (Widodo Joko, 2001).

Lembaga Administrasi Negara

(1998) mendefinisikan Pelayanan

Umum oleh sebagai segala bentuk

kegiatan pelayanan umum yang

dilaksanakan oleh instansi

pemerintah pusat, di daerah, dan di

lingkungan badan usaha milik negara/daerah dalam

bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya

pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka

pelaksanaan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-

undangan.



Menurut Keputusan MenPan Nomor 81/1993 yang dimaksud pelayanan umum adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan jasa



baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat naupun ketentuan peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan produk berupa barang yang mudah dinilai kualitasnya, pelayanan publik tidak mudah dinilai karena berupa jasa. Namun demikian antara barang dan jasa seringkali berhimpitan sehingga sulit dipisahkan. Suatu produk yang berupa pelayanan barang seringkali disertai dengan pelayanan jasa, misalnya penjualan mobil disertai pelayanan jasa berupa garansi dan *service*. Sebaliknya suatu pelayanan jasa seringkali disertai pelayanan barang misalnya pelayanan jasa pemasangan listrik tentu akan

disertai dengan pemasangan tiang listrik dan peralatan pendukung lainnya.

Proses produksi, distribusi dan konsumsi dalam penyediaan pelayanan jasa berlangsung secara bersamaan, sebagai contoh, ketika Pemerintah Daerah bersama Kantor Pertanahan memberikan pelayanan perijinan penggunaan tanah untuk kepentingan pribadi atau social atau bisnis akan dilakukan serangkaian kegiatan mulai dari identifikasi Tata Ruang, status hukum tanah, konservasi sumber daya alam, dan perkembangan social, ekonomi, budaya lingkungan setempat.

Output Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang adalah memberikan jasa pelayanan hak-hak kepemilikan pertanahan bagi masyarakat. Format manajemen yang dikembangkan sangat dipengaruhi oleh karakteristik pelayanan jasa yang berbeda dengan industri yang menghasilkan barang.

Mengenai perbedaan antara pelayanan barang dan jasa ini, *Gronroos* sebagaimana dikutip *Lembaga*

*Administrasi Negara* (2003), mengidentifikasi perbedaan karakteristik pelayanan barang dan jasa, sebagai berikut :

**Tabel 3.1. Perbedaan Karakteristik Pelayanan Barang dan Jasa**

<b>Pelayanan Barang</b>	<b>Pelayanan Jasa</b>
Sesuatu yang berwujud	Sesuatu yang tidak berwujud
Homogen satu jenis barang dapat berlaku untuk banyak orang	Heterogen: satu bentuk pelayanan kepada seseorang belum tentu sesuai atau sama dengan bentuk pelayanan kepada orang lain
Proses produksi dan distribusinya terpisah dengan proses konsumsi	Proses produksi dan distribusi pelayanan berlangsung bersamaan pada saat dikonsumsi
Berupa barang/ benda	Berupa proses atau kegiatan
Nilai utamanya dihasilkan di perusahaan	Nilai utamanya dihasilkan dalam proses interaksi antara penjual dan pembeli
Pembeli pada umumnya tidak terlibat dalam proses produksi	Pembeli terlibat dalam proses produksi
Dapat disimpan sebagai persediaan	Tidak dapat disimpan
Dapat terjadi perpindahan kepemilikan	Tidak ada perpindahan kepemilikan

Sumber: *Groonroos dikutip LAN.2003:8*

Pelayanan jasa merupakan sesuatu yang tidak dapat disimpan, artinya suatu aktivitas pelayanan yang telah ditawarkan pada kurun waktu tertentu tidak dapat disimpan untuk ditawarkan pada kurun waktu berikutnya. Misalnya penyelenggaraan pelayanan jasa kesehatan masyarakat Kota Batu, yang setiap tahunnya mampu

menampung masyarakat sebanyak 2000 orang, apabila tahun ini hanya ada 1.250 orang, maka sisanya yang 750 tidak dapat ditawarkan untuk tahun berikutnya. (diadopsi

dari Dwiyanto.2005).



Apabila produknya

berupa barang maka dapat berlaku untuk banyak orang, sebaliknya suatu jasa pelayanan yang diterima seseorang belum tentu sesuai atau sama dengan bentuk

pelayanan yang diharapkan oleh orang lain. Artinya meskipun seseorang mendapat jenis pelayanan yang sama tetapi karena bentuknya yang tidak berwujud pelayanan yang diterima dapat berbeda.

Dalam rangka memperbaiki sistim untuk mewujudkan masyarakat lebih baik, *David Osborne dan Ted Gaebler* menyimpulkan prinsip-prinsip yang mereka anggap sebagai keputusan model baru yaitu:

- 1) Pemerintah sebagai pembuat kebijakan tidak perlu harus selalu menjadi pelaksana dalam berbagai urusan pemerintahan tetapi cukup sebagai penggerak
- 2) Sebagai badan yang dimiliki masyarakat luas, pemerintah bukan hanya senantiasa melayani publik tetapi juga memberdayakan segenap lapisan secara optimal.
- 3) Sebagai pemilik wewenang untuk mengkompetisikan berbagai lapisan, pemerintah hendaknya tetap menyuntikkan ide pembangunan tetapi dalam misinya ini tetap diberi kebebasan berkarya kepada berbagai lapisan tersebut agar hasil dan berbagai masukan dapat ditampung, dalam rangka pemenuhan kebutuhan bersama. Dengan demikian berbagai pihak bukan hanya sekedar menghabiskan anggaran tetapi menemukan pertumbuhan kembangnya.
- 4) Pemerintah sebagai pembangkit partisipasi seluruh lapisan masyarakat juga mampu melihat dan mengantisipasi keadaan dalam arti lebih baik mencegah akan terjadinya berbagai kemungkinan kendala daripada menanggulangi di kemudian hari.
- 5) Dengan kewenangannya, pemerintah yang terdesentralisasi mampu menyerahkan sebagian urusan pemerintahannya, sehingga kekakuan aturan dari pemerintah pusat yang lebih atas dapat berganti mengikut sertakan daerah-daerah, dimana diharapkan terbentuk tim kerja yang optimal dan potensial.
- 6) Pemerintah sudah waktunya berorientasi pasar, dimana kecenderungannya penyelewengan dan korupsi relatif kecil sehingga untuk itu diperlukan perubahan aturan agar lebih efektif dan efisien melalui pengendalian mekanisme pasar itu sendiri.

Peningkatan kualitas pelayanan menurut Parasuraman et.al (dalam Fandy Tjiptono 1996: 70) meliputi lima dimensi pokok, yaitu:

- 1) Bukti langsung (*tangibles*), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi.
- 2) Keandalan (*reliability*) yaitu kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan.
- 3) Daya tanggap (*responsiveness*) yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
- 4) Jaminan (*assurance*), mencakup pengetahuan kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.
- 5) *Empati*, meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan.



Dalam pandangan Albrecht dan Zemke (1990:41)

kualitas pelayanan publik

merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistim pelayanan, sumberdaya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan pelanggan (customers). Suatu

sistim pelayanan yang baik akan memberikan prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (*build in control*) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Selain itu sistim pelayanan juga harus sesuai dengan kebutuhan pelanggan. Ini berarti organisasi harus mampu merespon kebutuhan dan keinginan pelanggan dengan menyediakan sistim pelayanan dan strategi yang tepat.

### **3.2. Paradigma Model Pelayanan Publik**

Dalam perpektif teoritik telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administratiton*) ke model manajemen publik yang baru (*new pulic management*) dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (*new public service*). Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* yaitu pelayanan publik yang harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada. Tugas pemerintah daerah adalah melakukan negosiasi dan



mengelaborasi berbagai kepentingan masyarakat dan kelompok komunitas, hal ini mengandung pengertian bahwa karakter dan nilai yang terkandung didalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.

Dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah daerah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari masyarakat dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan egaliter dan persamaan hak

diantara warga negara (Dwiyanto, 2006:145), seperti tampak pada tabel berikut ini.

**Tabel 3.2 Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik**

<b>ASPEK</b>	<b>OLD PUBLIC ADMINISTRATION</b>	<b>NEW PUBLIC ADMINISTRATION</b>	<b>NEW PUBLIC SERVICE</b>
<b>Dasar Teoritis</b>	<b>Teori politik</b>	<b>Teori ekonomi</b>	<b>Teori Demokrasi</b>
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
Kepada siapa birokrasi harus bertanggung jawab	Klien ( <i>clients</i> ) dan pemilih	Pelanggan ( <i>Customer</i> )	Warga Negara ( <i>citizens</i> )
Peran pemerintah	Pengayuh ( <i>Rowing</i> )	Mengarahkan ( <i>Steering</i> )	Menegosiasikan dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas
Akuntabilitas	Menurut hirarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan ( <i>customers</i> )	Multi aspek: akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara

Sumber: diadopsi dari Denhardt dan Denhardt, 2000:28-29



Dalam model ini birokrasi publik bukan hanya sekedar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai, norma politik yang berlaku, standar profesional dan kepentingan masyarakat. Disamping itu pelayanan publik model baru harus bersifat non-diskriminatif sebagaimana dimaksud dasar teoritis yang digunakan yaitu teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan warga negara tanpa membeda-bedakan asal-usul, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepertaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan secara sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primodialisme.

Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah katakan dan dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan Publik merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah. Elemen yang terkandung dalam kebijakan publik, dikemukakan oleh *Anderson dalam Islamy* (1994:20-21) mencakup:

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu)
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada suatu peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Menurut Jones dalam Widodo Joko, 2001:194) implementasi kebijakan publik meliputi tiga aktivitas yaitu pengorganisasian, penafsiran interpretasi dan penerapan dengan deskripsi berikut :

- 1) *Organization; the establishment or rearrangement of resources, units, and methods for putting a policy into effect.*

- 2) *Intepretation; the translation of language (often contained in a state) into acceptable and feasible plans and directives.*
- 3) *Application; the routine provision of service, payments, or other agree upon objectives or instruments.*

### **3.3. Indek Kepuasan Masyarakat (IKM)**

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No Kep./25/M.PAN/2/2004 tentang Indek Kepuasan Masyarakat, dinyatakan bahwa:

*“Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitaif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan public dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya”.*

Untuk mengetahui kepuasan masyarakat atau pelanggan dapat dilakukan melalui pengukuran kepuasan masyarakat atau pelanggan, untuk dapat mengetahui sampai sejauh mana pelayanan telah mampu memenuhi harapan atau dapat memberikan pelayanan kepada pelanggan, maka organisasi harus mengetahui tingkat harapan pelanggan. Harapan pelanggan ini selanjutnya

akan dibandingkan dengan kinerja aktualnya, sehingga dari sini akan diperoleh *indeks kepuasan pelanggan* yang mencerminkan kualitas pelayanan yang diterima oleh pelanggan.

Menurut Tjiptono (1997:31), Indeks Kepuasan Pelanggan adalah mengukur perbedaan antara apa yang ingin diwujudkan oleh pelanggan dalam membeli suatu produk atau jasa dan apa yang sesungguhnya ditawarkan perusahaan. Sedangkan Bragan (1992:51-53) memberikan alasan penggunaan Indeks Kepuasan Pelanggan sebagai ukuran untuk mengetahui kualitas pelayanan adalah berdasarkan kebanyakan pendapat yang mengatakan bahwa untuk mengetahui program mutu, apapun bentuk organisasinya keberhasilan dari program mutu tersebut diukur dari kepuasan pelanggan”.

Menurut Kep./25/M.PAN/2/2004 tersebut terdapat 14 unsur yang “relevan, valid dan reliable”, sebagai unsur minimal yang harus ada sebagai dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat, yaitu:

- 1). *Prosedur Pelayanan*, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
- 2). *Persyaratan Pelayanan*, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
- 3). *Kejelasan petugas pelayanan*, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan.
- 4). *Kedisiplinan petugas pelayanan*, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
- 5). *Tanggung jawab petugas pelayanan*, yaitu kejelasan wewenang dan tanggungjawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
- 6). *Kemampuan petugas pelayanan*, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan atau menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
- 7). *Kecepatan pelayanan*, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggaraan pelayanan.
- 8). *Keadilan mendapatkan pelayanan*, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani.
- 9). *Kesopanan dan keramahan petugas*, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
- 10). *Kewajaran biaya pelayanan*, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang telah ditetapkan oleh unit pelayanan.
- 11). *Kepastian biaya pelayanan*, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
- 12). *Kepastian jadwal pelayanan*, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

13). *Kenyamanan lingkungan*, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.



**Gunakan Telpon dan Fasilitas Lainnya Seperlunya**



**Matikan Listrik dan Peralatan Computer, AC Saat tidak diperlukan Lagi**



**Dengan Demikian..... Anda telah Berkontribusi terhadap Penghematan Penggunaan Uang Negara**

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

Dalam hubungan inilah pelayanan sebagai salah satu

fungsi pemerintah, pada tingkat operasionalnya harus dapat melindungi dan memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Memenuhi dan melindungi tuntutan kebutuhan masyarakat sebagai bagian dari wujud pelayanan dimaksudkan agar masyarakat dapat terpuaskan. Itulah sebabnya untuk memperbaiki kinerja Pemerintahan di Amerika Serikat, dari sepuluh formula yang dikemukakan oleh *Osborne dan Geabler* (1996:191), satu diantaranya adalah pemerintah sebagai pelayanan masyarakat haruslah lebih mementingkan terpenuhinya



kepuasan pelanggan, bukan memenuhi apa yang menjadi kemauan birokrasi sendiri.

Hal ini berarti upaya untuk memuaskan masyarakat terkait dengan misi pemerintahan, yaitu dengan tidak lagi bertumpu pada kekuasaan melainkan telah bergeser pada pelayanan. Pemerintahan, seperti dikatakan *Mac Iver* (192: 101) adalah demi untuk mereka yang diperintah dan bukan demi yang memerintah, maka semua aktivitasnya pada umumnya hanya ditujukan pada kesejahteraan umum. Dinyatakannya pula bahwa dalam negara yang moderen konsepsi negara yang tadinya dalam mata mereka yang menjadi rakyatnya semata-mata alat kekuasaan, kini telah menjadi suatu badan pelayanan.