

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PREPOSISI**

#### **2.1. Tinjauan Pustaka**

##### **2.1.1. Pengertian Pelayanan**

*Service* atau biasa disebut dengan Pelayanan merupakan kegiatan yang bermula berasal dari orang-orang, bukan dari organisasi maupun instansi pemerintah. Tanpa memberikan nilai pada diri sendiri, maka tidak akan berarti apa-apa, oleh karena itu harga diri tinggi yang dimiliki oleh seseorang sebagai penyedia layanan merupakan unsur yang penting dan paling mendasar bagi keberhasilan suatu organisasi yang menyediakan jasa pelayanan yang berkualitas.

Pelayanan sangat dibutuhkan oleh setiap manusia, dapat juga dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Pelayanan merupakan suatu pemecahan permasalahan antara manusia sebagai konsumen dan perusahaan sebagai pemberi atau penyelenggara pelayanan. Gronroos dalam Ratminto mendefinisikan pelayanan yaitu:

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. (Ratminto, Atik. 2005:27)

Berdasarkan pendapat di atas jelas disebutkan bahwa ciri pokok pelayanan adalah tidak kasat mata (tidak dapat diraba) dan melibatkan upaya manusia (karyawan) atau peralatan lain yang disediakan oleh perusahaan penyelenggara pelayanan.

Pelayanan merupakan serangkaian aktivitas yang tidak dapat diraba dan terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara pemberi pelayanan dan yang diberi pelayanan.

Dwiyanto menjelaskan bahwa dalam mewujudkan “*Good Governance*” harus disertai dengan kebijakan untuk memperbaharui praktik pelayanan, yaitu melalui lima dimensi pelayanan, seperti berikut:

1. Sikap petugas yaitu keramahan, kepedulian, dan keinginan petugas untuk membantu masyarakat memperoleh layanan dengan baik.
  2. Prosedur, yaitu birokrasi pelayanan yang memberikan kemudahan, kesederhanaan dan jumlah persyaratan yang diperlukan tidak menyulitkan masyarakat.
  3. Waktu, yaitu proses ketepatan pengerjaan pelayanan yang singkat dan tidak terlalu lama sehingga membuat masyarakat terpuaskan.
  4. Fasilitas, yaitu berupa ruang tunggu, toilet dan ruang pelayanan yang memadai sehingga memberikan kenyamanan pada masyarakat.
  5. Biaya pelayanan, yaitu harga yang dibayarkan sesuai dengan nilai kewajaran yang didapatkan sehingga tidak membebani masyarakat.
- (Dwiyanto, 2005:343-344)

Berdasarkan pendapat Dwiyanto dapat dijelaskan bahwa pelayanan sangat penting untuk mewujudkan *Good Governance*, karena didalamnya menjelaskan bahwa pemerintah berperan sebagai penyedia layanan dan harus memiliki sikap yang ramah, peduli kepada masyarakat. Pemerintah mengetahui prosedur dalam memberikan pelayanan sehingga tidak menyulitkan masyarakat yang melakukan pelayanan.

Lukman (2000:8) definisi pelayanan adalah “suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan”.

Berdasarkan pendapat tersebut, interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain merupakan suatu kegiatan yang memungkinkan terjadinya proses pelayanan yang menyediakan kepuasan pelanggan.

Pelayanan berasal dari kata layanan yang artinya kegiatan yang memberikan manfaat kepada orang lain, Menurut Simamora (2001:172) definisi layanan sebagai berikut: “Layanan adalah setiap kegiatan atau manfaat yang ditawarkan suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun”.

Pendapat di atas mengemukakan bahwa layanan merupakan kegiatan yang ditawarkan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat yang tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun yang hasilnya akan bermanfaat bagi masyarakat dan bagi aparatur itu sendiri. Pada dasarnya pelayanan adalah sesuatu yang tidak berwujud tetapi dapat memenuhi kebutuhan pelanggan atau masyarakat. Pelayanan tidak dapat mengakibatkan peralihan hak atau kepemilikan dan terdapat interaksi antara penyedia jasa dengan pengguna jasa. Napitupulu mengartikan pelayanan sebagai berikut:

Serangkaian kegiatan atau proses pemenuhan kebutuhan orang lain secara lebih memuaskan berupa produk jasa dengan sejumlah ciri seperti tidak berwujud, cepat hilang, lebih dapat dirasakan daripada memiliki, dan pelanggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam proses mengkonsumsi jasa tersebut. (Napitupulu 2007:164)

Pelayanan adalah suatu urutan kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pelayanan tidak memiliki wujud melainkan pelayanan cepat hilang, dan dapat dirasakan. Pelayanan umum dalam kehidupan pemerintah banyak

sekali jenisnya, Fitzsimmons dalam Ibrahim menjabarkan pelayanan dapat dibedakan, antara lain:

Elemen struktural dan elemen manajerial. Dalam konsep elemen struktural meliputi aplikasi rancangan fasilitasnya, lokasi pelayanannya, dan kapasitas perencanaannya. Elemen manajerial meliputi penemuan model pelayanan yang tepat, kualitas, kapasitas pengelolaannya, mengerti tuntutan dan tantangannya, serta kelengkapan informasi pelayanan. (Ibrahim 2008:4)

Perbedaan jenis pelayanan umum dapat dilihat dari kebutuhan masyarakat yang meliputi kebutuhan makanan, pakaian, perumahan, kesehatan, keamanan, transportasi, pendidikan, dan sebagainya. Kegiatan pemerintah yang harus memberikan pelayanan dapat dibedakan berdasarkan kekhususan yang mengaitkan perbedaan jenis pelayanan yang diberikan.

### **2.1.2. Pengertian Kualitas**

Kepuasan yang masyarakat dapatkan dari pelayanan merupakan suatu keberhasilan dalam memberikan suatu pelayanan yang berkualitas. Kepuasan tersebut menunjukkan adanya suatu tindakan yang dijadikan suatu tolak ukur agar terciptanya suatu pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat. Kualitas sebuah pelayanan dapat menjadi suatu tolak ukur yang dapat mengukur sebuah tindakan pelayanan yang telah diberikan oleh penyelenggara pelayanan kepada masyarakat.

Tjiptono mengemukakan bahwa kualitas sebagai berikut:

Kualitas adalah kesesuaian dengan persyaratan, kecocokan pada pemakaian, perbaikan atau penyempurnaan, berkesinambungan, bebas dari kerusakan atau cacat, pemenuhan kebutuhan pelanggan baik sejak awal maupun setiap saat, melakukan segala sesuatu dengan benar sejak awal dan sesuatu dilakukan untuk membahagiakan pelanggan. (Tjiptono, 2004:42).

Berdasarkan pendapat di atas maka kualitas merupakan apa yang dibutuhkan oleh pelanggan dari awal maupun setiap saat, dan dilakukan dengan optimal sesuai dengan kebutuhan terhadap pemakaian agar dapat membahagiakan pelanggan.

Pengertian dari berbagai pakar tentang kualitas memiliki pandangan yang berbeda-beda. Ibrahim menjelaskan bahwa kualitas itu “sebagai suatu strategi dasar bisnis yang menghasilkan barang dan jasa yang memenuhi kebutuhan dan kepuasan konsumen internal dan eksternal, secara eksplisit maupun implisit”. Sehingga kualitas merupakan suatu strategi dalam bisnis yang dapat memberikan suatu kepuasan yang dapat memenuhi kebutuhan pada konsumen berupa barang dan jasa.

Groetsh dan Davis mengemukakan bahwa “kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan” (Groetsh dan Davis dalam Tjiptono, 1995:51). Pendapat dari Groetsh dan Davis tidak jauh berbeda dengan pendapat Ibrahim bahwa kualitas itu merupakan suatu strategi dalam bisnis untuk konsumen agar konsumen tersebut merasa puas bahkan melebihi harapan.

Pendapat Triguno dalam bukunya yang berjudul *Budaya Kerja*, menciptakan lingkungan yang kondusif untuk meningkatkan produktivitas kerja sebagai berikut :

Standar yang harus dicapai oleh seseorang atau kelompok atau lembaga organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa. Berkualitas mempunyai arti memuaskan kepada yang dilayani, baik internal maupun eksternal dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan masyarakat. (Triguno, 1997:76).

Berdasarkan pendapat di atas maka dapat dipahami bahwa kualitas merupakan suatu standar dalam bentuk pelayanan dan jasa yang harus dicapai oleh seseorang, kelompok atau lembaga organisasi untuk memuaskan masyarakat yang dilayani. Sehingga dari beberapa pengertian kualitas di atas dapat disimpulkan bahwa, kualitas adalah suatu syarat dalam strategi bisnis dengan bentuk standar pelayanan dan jasa yang diberikan harus dicapai oleh pihak penyelenggara layanan serta tidak mengecewakan prodak dari kerusakan atau cacat dengan maksud untuk memuaskan penerima layanan.

### **2.1.3. Kualitas Pelayanan**

Menurut Albrecht dan Zemke dalam (Dwiyanto, 2005:145), bahwa “Kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan pelanggan (*customers*)”. Kualitas pelayanan menggabungkan sumber daya pemberi pelayanan, ketika memberikan pelayanan SDM tersebut harus menggunakan strategi agar kedepannya bisa menciptakan pelanggan. Banyak orang yang berpendapat bahwa ada kesamaan antara kualitas pelayanan publik dan kualitas pelayanan umum.

Penjelasan antara keduanya sebenarnya memiliki perbedaan, tetapi tetap berada pada satu konteks pembahasan yaitu sama-sama memberikan pelayanan. Kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah, diberikan khusus kepada masyarakat yang menerima pelayanan.

Pengertian kualitas pelayanan tidak bisa lepas dari pelayanan yang sudah diberikan kepada masyarakat karena nantinya masyarakatlah yang akan menilai apakah pelayanan tersebut berkualitas atau tidak. Pelayanan yang diberikan pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah serta di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan dilakukan dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pendapat di atas menyebutkan bahwa pelayanan adalah pemberian pelayanan (melayani) yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan dan keperluan penerima pelayanan atau masyarakat maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Lebih jelas lagi Gasperz yang dikutip Lukman, mengungkapkan sejumlah pengertian pokok dari kualitas pelayanan, yaitu sebagai berikut :

1. Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewamaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk itu.
2. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari segala kekurangan atau kerusakan”  
(Gasperz dalam Lukman, 2004:12)

Pengertian pokok kualitas pelayanan seperti yang dijelaskan di atas menunjukkan bahwa, kualitas pelayanan adalah kualitas yang terdiri dari keistimewaan dari berbagai pelayanan yang bertujuan untuk memenuhi kepuasan

atau pelayanan yang didapat tersebut. Pelayanan dapat dikatakan berkualitas jika sesuai dengan harapan/keinginan penerima layanan, untuk dapat mengetahui apakah pelayanan yang diberikan pemerintah maupun aparatur Kecamatan sesuai dengan kebutuhan masyarakat sebagai pengguna layanan, maka kualitas pelayanan harus dinilai oleh masyarakat penerima layanan. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Lukman dan Sugiyanto yang menyatakan bahwa:

Kualitas pelayanan berhasil dibangun, apabila pelayanan yang diberikan kepada pelanggan mendapatkan pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani. Pengakuan terhadap keprimaan sebuah pelayanan, bukan datang dari aparatur yang memberikan pelayanan, melainkan datang dari pengguna jasa layanan. (Lukman, 2000:12).

Berdasarkan penjelasan yang dipaparkan diatas oleh Lukman maka dapat diindikasikan bahwa sebuah kualitas pelayanan berhasil dibangun apabila pelayanan yang diberikan kepada konsumen mendapat pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani diharapkan oleh masyarakat sebagai penerima layanan mengharapkan tingkat keunggulan dari setiap jasa pelayanan yang didapat dari pelayanan yang didapatkan.

Menurut Zeithaml ada lima faktor utama yang menentukan kualitas kepuasan pelayanan yang di kembangkan pertama kali pada tahun 1985 oleh Zeithaml, Berry dan Parasuraman meliputi 5 dimensi Servqual (dimensi kualitas pelayanan), yaitu :

1. *Tangibles ; appearance of physical facilities, equipment, personel, and comunication materials.*
2. *Reliability ; ability to perform the promised service dependably and accurately.*
3. *Responsiveness ; willingness to help customers and provide prompt service.*
4. *Assurance ; knowladge and courtesy of employees and their ability to convey trust and convidence.*

5. *Empathy ; caring, individualized attention the firm providers its customers.*  
(Zeithaml, Parasuraman dan Berry 1990: 26).

Berdasarkan pemaparan diatas bahwa ke lima dimensi tersebut yaitu *Tangibles* yaitu pelayanan dilihat dari segi fasilitas fisik, peralatan, sarana komunikasi yang digunakan aparatur dalam melakukan pelayanan. *Reliability* dilihat dari kesigapan aparatur dan pelayanan yang akurat. *Responsiveness* yaitu dilihat dari kesediaan aparatur dalam membantu dan memberikan pelayanan yang cepat atau tepat waktu. *Assurance* dilihat dari pengetahuan dan kemampuan aparatur. *Empathy* dilihat dari segi kesopanan dan keramahan aparatur. Dari 5 dimensi merupakan faktor yang menentukan bagi pemberi pelayanan untuk memberikan pelayanan yang berkualitas, kualitas pelayanan yang diberikan untuk mendapatkan kepuasan dari penerima pelayanan. Kelima dimensi tersebut harus dapat diperhatikan atau dapat dijalankan oleh penyedia, penyelenggara pelayanan

Kualitas pelayanan dapat diukur dari pengguna layanan yaitu dengan mengetahui tingkat kepuasan pengguna layanan dalam mendapatkan pelayanan. Kualitas pelayanan merupakan bagaimana proses pelayanan dalam upayanya memenuhi kebutuhan masyarakat. Tolok ukur tinggi rendahnya kualitas pelayanan, tergantung masyarakat. Hal ini senada dengan pendapat Moenir yang menyampaikan berbagai macam penyebab tidak sesuainya suatu pelayanan publik yang diberikan, diantaranya:

1. Tidak atau kurang adanya kesadaran terhadap tugas/kewajiban yang menjadi tanggung jawab.
  2. Sistem, prosedur dan metode kerja yang ada tidak memadai
  3. Pengorganisasian tugas pelayanan yang belum serasi
  4. Pendapatan pegawai yang tidak mencukupi kebutuhan hidup.
- (Moenir, 2004:40-41)

Berdasarkan pendapat dari Moenir dapat disimpulkan bahwa, apabila kualitas pelayanan tidak sesuai dengan harapan masyarakat karena aparatur penyedia layanan kurang memiliki kesadaran terhadap tugas atau kewajibannya, sistem dan prosedur serta metode kerja tidak memadai, ditambah lagi tugas yang di jalankan belum terorganisir dan serasi, serta gaji yang didapatkan kurang mencukupi kebutuhan hidupnya

Menurut Sinambela (2006:6) mengenai kualitas, "kualitas adalah segala sesuatu yang dapat memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of costumers*)". Pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat. Penyedia layanan harus berupaya mencari tahu apa yang menjadi keinginan pelanggan atau masyarakat, sehingga sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat tersebut. Perlu dilakukan agar masyarakat merasa puas karena kualitas pelayanan yang diberikan semakin meningkat. Sinambela juga menyatakan bahwa dalam bukunya yang berjudul *Reformasi Pelayanan Publik* memberikan indikator kualitas pelayanan publik. Tujuan pelayanan publik Sinambela pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat, untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

1. transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat di akses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
2. akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan undang-undang;
3. kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas;
4. partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspek kebutuhan, dan harapan masyarakat;

5. kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain;
6. keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik. (Sinambela, 2006:6)

Berdasarkan indikator kualitas pelayanan publik menurut Sinambela di atas dijelaskan bahwa untuk mencapai kualitas pelayanan prima yang baik dapat tercermin dengan adanya transparansi atau keterbukaan dan mudah diakses oleh semua masyarakat, jadi masyarakat dapat merasakan akses pelayanan yang memadai dan mudah dimengerti. Pelayanan yang baik juga pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan peraturan yang berlaku, peraturan tersebut dapat melindungi masyarakat sebagai nilai kepercayaan yang didapat oleh masyarakat dalam melakukan optimalisasi pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan bukanlah pekerjaan mudah seperti halnya membalikkan telapak tangan mengingat pembaharuan tersebut menyangkut berbagai aspek yang telah membudaya dalam lingkaran birokrasi pemerintahan.

#### **2.1.3.1. Bentuk – Bentuk Pelayanan**

Penyelenggaraan pelayanan publik yang sesuai dengan bentuk dan sifatnya, menurut Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik terdapat empat pola pelayanan, yaitu:

1. Pola Pelayanan Fungsional, yaitu pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.

2. Pola Pelayanan Terpusat, yaitu pola pelayanan yang diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
3. Pola Pelayanan Terpadu yang dibagi ke dalam dua bagian pola pelayanan, yaitu:
  - a. Pola Pelayanan Terpadu Satu Atap  
Pola Pelayanan Terpadu Satu Atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu atapkan.
  - b. Pola Pelayanan Terpadu Satu Pintu  
Pola Pelayanan Terpadu Satu Pintu diselenggarakan pada satu tempat yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.
4. Pola Pelayanan Gugus Tugas, yaitu petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberi pelayanan tertentu. (Kepmenpan Nomor 63 Tahun 2003:5).

Pelayanan umum yang dilakukan oleh siapapun tidak terlepas dari tiga macam bentuk pelayanan menurut Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, yaitu:

1. Pelayanan dengan lisan  
Pelayanan dengan lisan yang dilakukan oleh petugas-petugas di bidang hubungan masyarakat (Humas), bidang informasi dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan. Agar pelayanan dapat berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi, antara lain:
  - a. Memahami benar masalah-masalah yang termasuk dalam bidang tugasnya.
  - b. Mampu memberikan penjelasan apa yang diperlukan dengan lancar, singkat tetapi cukup jelas sehingga memuaskan bagi mereka yang ingin memperoleh kejelasan mengenai sesuatu.
  - c. Bertingkah laku sopan dan ramah.
2. Pelayanan melalui tulisan  
Pelayanan melalui tulisan merupakan bentuk pelayanan yang paling menonjol dalam pelaksanaan tugas. Tidak hanya dari segi jumlah, tetapi juga dari segi perannya. Apalagi kalau dilihat bahwa sistem layanan jarak jauh karena faktor biaya agar layanan dalam bentuk

tulisan dapat memuaskan pihak yang dilayani, suatu hal yang harus diperhatikan adalah faktor kecepatan, baik dalam pengolahan masalah maupun dalam proses penyelesaian (pengetikan, penandatanganan, dan pengiriman kepada yang bersangkutan).

### 3. Pelayanan berbentuk perbuatan

Pada umumnya pelayanan berbentuk perbuatan 70% sampai dengan 80% dilakukan oleh petugas-petugas tingkat menengah dan bawah, karena hal ini adalah faktor keahlian dan keterampilan petugas tersebut yang sangat menentukan hasil perbuatan atau pekerjaan yang dilakukannya.

(Kepmenpan Nomor 63 Tahun 2003).

Jenis layanan ini dalam kenyataan sehari-hari memang tidak terhindar dari layanan lisan. Hubungan lisan paling banyak dilakukan dalam hubungan pelayanan umum (kecuali yang khusus dilakukan melalui hubungan tulisan, karena faktor jarak). Hanya titik berat terletak pada perbuatan itu sendiri yang ditunggu oleh yang berkepentingan. Manusia sebagai makhluk sosial yang tidak terlepas dari hasil hubungan ketergantungan pendapat tentang pengertian pelayanan itu sendiri.

#### 2.1.3.2. Publik

Menelusuri arti pelayanan di atas tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, yang menjadi asal-usul timbulnya istilah pelayanan umum. Oleh karena itu antara kepentingan umum dengan pelayanan umum adanya hubungan yang saling berkaitan. Meskipun dalam perkembangan lebih lanjut pelayanan umum dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan organisasi.

Menurut Sinambela (2006:5) “istilah publik berasal dari bahasa *inggris* yaitu *public* yang berarti umum, masyarakat, Negara”. Istilah publik menurut Inu Kencana dalam Sinambela, mendefinisikan publik adalah “sejumlah manusia yang

memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki” Inu dalam Sinambela, (2006:5). Publik adalah manusia atau masyarakat yang memiliki kebersamaan dalam pemikiran berdasarkan peraturan-peraturan.

Hessel Nogi S. Tangkilisan dalam Abdurrahman berpendapat bahwa istilah publik diaplikasikan sebagai berikut:

kelompok kecil, terdiri atas orang-orang dengan jumlah sedikit, juga dapat merupakan sekelompok besar. Biasanya individu-individu yang termasuk ke dalam kelompok itu mempunyai solidaritas terhadap kelompoknya, walaupun tidak terikat oleh struktur yang nyata, tidak berada pada suatu tempat atau ruang atau tidak mempunyai hubungan langsung”.(Abdurrahman, 1995:28).

Publik dapat diartikan sebagai sekelompok kecil atau sekelompok besar yang terdiri dari orang-orang banyak maupun sedikit yang memiliki tingkat perhatian yang cukup tinggi terhadap suatu hal yang sama. Sekelompok orang tersebut memiliki tingkat solidaritas yang tinggi. Rachmadi membagi publik menjadi dua jenis yaitu:

1. Publik intern, adalah publik yang menjadi bagian dari unit usaha atau badan atau instansi. Di dalam birokrasi pemerintah, publik ini adalah para aparat pemerintah termasuk juga para pejabat pengambil keputusan.
2. Publik ekstern, adalah 'orang luar' atau publik umum (masyarakat), yang mendapatkan pelayanan dari birokrasi pemerintah. Dalam birokrasi pemerintah di bidang pelayanan publik, maka publik atau khalayak eksternal adalah rakyat atau masyarakat secara keseluruhan.  
(Rachmadi, 1994:11-12).

Pendapat di atas, mengemukakan bahwa publik dibagi menjadi dua jenis yaitu birokrasi pemerintah dalam pelayanan dan juga masyarakat sebagai public eksteren dalam suatu pelayanan publik. Agar terciptanya suatu kualitas pelayanan

public yang baik dua jenis publik ini harus saling memberikan feedback yang baik dalam pelayanan agar terciptanya kepuasan masyarakat pada pemerintah pelayanan publik.

Rasyid dalam Tankilisan berpendapat mengenai pelayanan publik yang berkualitas serta kaitannya dengan pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh aparat pemerintah yaitu:

1. Arti kata publik sebagai umum, misalnya *public offering* (penawaran umum), *public ownership* (milik umum), *public switched network* (jaringan telepon umum), *public utility* (perusahaan umum).
2. Arti kata publik sebagai masyarakat, misalnya *public relation* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public opinion* (pendapat masyarakat), *public interest* (sektor negara) dan lain-lain.
3. Arti kata publik sebagai negara, misalnya *public authorities* (otoritas negara), *public building* (gedung negara), *public finance* (keuangan negara), *public revenue* (penerimaan negara), *public sector* (sektor negara) dan lain-lain.

(Tangkilisan, 2003:5)

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, istilah publik memiliki pengertian dan dimensi yang sangat beragam. Istilah publik sangat tergantung pada konteks dalam penggunaan istilah tersebut, dalam hal ini publik diartikan sebagai masyarakat sebagai penerima pelayanan public.

Pengertian publik menurut pendapat Abdurrahman adalah mereka-mereka yang memiliki kepentingan bersama, terstrukturisasi, serta memiliki solidaritas antar sesama seperti pendapatnya berikut ini:

Sekelompok orang yang menaruh perhatian pada suatu hal yang sama, mempunyai minat dan kepentingan yang sama. Publik dapat merupakan kelompok kecil, terdiri atas orang-orang dengan jumlah sedikit, juga dapat merupakan sekelompok besar. Biasanya individu-individu yang termasuk ke dalam kelompok itu mempunyai solidaritas

terhadap kelompoknya, walaupun tidak terikat oleh struktur yang nyata, tidak berada pada suatu tempat atau ruang atau tidak mempunyai hubungan langsung. (Abdurrahman 1995:28)

Publik dapat diartikan sebagai sekelompok kecil atau sekelompok besar yang terdiri dari orang-orang banyak maupun sedikit yang memiliki tingkat perhatian yang cukup tinggi terhadap suatu hal yang sama. Sekelompok orang tersebut memiliki tingkat solidaritas yang tinggi.

Rasyid berpendapat mengenai pelayanan publik yang berkualitas serta kaitannya dengan pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh aparat pemerintah yaitu:

Manfaat yang diperoleh dari optimalisasi pelayanan yang diberikan organisasi pemerintah yaitu secara langsung dapat merangsang lahirnya respek dari masyarakat atau sikap profesionalisme para birokrat sebagai masyarakat secara tulus akan mendorong terpeliharanya iklim kerja keras, disiplin, dan komprehensif. (Rasyid, 1997:3)

Pendapat Rasyid tersebut dapat dikatakan bahwa dengan pelayanan yang baik dari pemerintah selain bermanfaat bagi masyarakat juga bermanfaat terhadap peningkatan citra pemerintah di mata masyarakat. Pemerintah dituntut untuk mampu mengelola dan memanfaatkan sarana-sarana yang dipilih bagi pengadaan pelayanan umum terpadu secara cepat, tepat, dan lengkap untuk menghasilkan pelayanan yang lebih baik seperti yang dikemukakan oleh Sedarmayanti, sebagai berikut :

Apabila pengelolaan atau pemanfaatan sarana dan prasarana dilakukan secara cepat, tepat dan lengkap sesuai yang dibutuhkan atau tuntutan masyarakat pelanggan, maka hal tersebut akan menghasilkan kualitas pelayanan yang lebih baik. (Sedarmayanti, 2000:207)".

Pemanfaatan sarana dan prasarana yang baik akan mencerminkan kualitas pelayanan yang baik pula. Tjiptono berpendapat bahwa yang akan timbul sebagai manfaat dari kualitas pelayanan yang baik adalah:

1. Hubungan perusahaan dan para pelanggannya menjadi harmonis.
  2. Hubungan tersebut merupakan dasar bagi pembelian secara berulang.
  3. Dapat mendorong terciptanya loyalitas pelanggan.
  4. Membentuk rekomendasi dari mulut ke mulut yang menguntungkan bagi perusahaan.
  5. Laba yang diperoleh dapat meningkat.
- (Tjiptono, 2000:60).

Manfaat yang di dapat dari pelayanan publik yang baik adalah diuntungkannya kedua belah pihak. Pihak yang melayani ataupun yang dilayani (masyarakat). Citra suatu instansi pemerintah atau suatu perusahaan akan semakin baik reputasinya di mata masyarakat, dan di lain pihak masyarakat akan merasa terayomi, terlindungi serta merasa puas dengan terpenuhinya kebutuhan atau tuntutan mereka.

### **2.1.3.3. Pelayanan Publik**

Pengertian pelayanan umum atau pelayanan publik tidak terlepas dari masalah kepentingan umum. Kepentingan umum dengan pelayanan umum saling berkaitan. Pelayanan publik dalam perkembangan lebih lanjut dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan organisasi. Berdasarkan uraian tersebut, ada beberapa pengertian pelayanan publik. Menurut Dwiyanto bahwa pelayanan publik adalah:

Serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna atau pelanggan yang dimaksud menurutnya di sini adalah warga negara yang membutuhkan

pelayanan publik, seperti dalam pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), dan sebagainya (Dwiyanto, 2005:141-145)".

Pelayanan publik merupakan serangkaian aktifitas yang diberikan oleh suatu organisasi atau birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan yang dibutuhkan masyarakat. Pelayanan publik dimaknai sebagai usaha pemenuhan hak-hak dasar masyarakat dan merupakan kewajiban pemerintah untuk melakukan pemenuhan hak-hak dasar melaksanakan pelayanan publik.

Pelayanan umum merupakan kegiatan yang diberikan oleh seseorang atau sekelompok dengan landasan melalui sistem atau prosedur yang telah ditentukan untuk usaha memenuhi kepentingan masyarakat. Pelayanan umum harus mendahulukan kepentingan umum atau kepentingan masyarakat, karena pelayanan umum berfungsi memenuhi kepentingan masyarakat umum yang membutuhkan pelayanan. Hanif Nurcholis mengemukakan pelayanan publik sebagai berikut :

Pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh negara dan perusahaan milik negara kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. (Nurcholis, 2005:175-176)".

Pelayanan publik merupakan pelayanan yang diberikan untuk masyarakat banyak. Pelayanan publik diberikan oleh negara melalui organisasi atau perusahaan maupun instansi pemerintah demi menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat melibatkan kedua belah pihak untuk saling bekerjasama. Masyarakat diharapkan dapat berpartisipasi dalam upaya meningkatkan mutu pelayanan, yaitu dengan memenuhi aturan dengan kesadaran dan menghargai administrator publik yang memberikan pelayanan.

Suatu instansi pemerintah merasa dihargai dan akan bekerja dengan penuh tanggungjawab dalam memberikan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumberdaya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik. Sinambela mengemukakan bahwa pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai berikut:

Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. (Sinambela, 2006:5).

Pelayanan publik dapat dikatakan sebagai pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintah. Pelayanan publik juga merupakan serangkaian atau sejumlah aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah atau birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan yang dibutuhkan oleh masyarakat, karena pemerintah dan negara didirikan oleh masyarakat dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat akan merasa puas apabila pelayanan yang diberikan sangat baik. Adaptasi layanan sudah sesuai dengan permintaan masyarakat sebagai penerima pelayanan. Posisi tawar pengguna, tipe pasar, lokus control dan sifat pelayanan sebagai karakteristik dalam meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas.

Kualitas pelayanan publik dipengaruhi oleh banyak faktor, variabel, dimensi dan indikator. Berbagai konsep dan teori yang berkaitan dengan kualitas pelayanan publik telah digunakan oleh para peneliti dalam pembahasan kajiannya. Bahwa meningkatnya kualitas pelayanan publik dan publik merasakan kepuasan atas pelayanan tersebut merupakan tujuan akhir dari reformasi birokrasi yang dijalankan pemerintah. Bahkan kualitas pelayanan publik (untuk ruang lingkup Indonesia) menjadi barometer bagi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan buku dan jurnal penelitian para ahli mengemukakan beberapa definisi dari kualitas pelayanan publik diantaranya adalah. Geotsh dan Davis mengemukakan bahwa : “Kualitas adalah merupakan suatu kondisi dinamik yang berhubungan dengan produk jasa manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan” dalam Tjiptono (1996 : 51). Pendapat ini mengemukakan bahwa kualitas pelayanan adalah sesuatu yang di harapkan dapat menjadi sebuah pemenuh kebutuhan baik dalam hal barang maupun jasa. Pendapat yang lain di ungkapkan oleh Towns dan Gebhardt dalam Edvardsson, dkk, 1988:45 menjelaskan bahwa: “Kualitas dalam kenyataannya berarti disesuaikan spesifikasi. Kualitas dalam persepsi berarti pelanggan berpikir bahwa mereka telah menerima kualitas yang diharapkan”.

Pandangan Tows dan Gebhardt kualitas adalah pandangan seorang pelanggan atau masyarakat pengguna layanan yang berrfikir bahwa mereka telah mendapatkan kualitas yang diharapkan. Pendapat tersebut juga di perkuat oleh Sinambela yang mendefinisikan kualitas sebagai segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan yang mendefinisikan “kualitas sebagai segala

sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*)” (Sinambela2006:6). Berdasarkan pendapat tersebut disimpulkan bahwa kualitas pelayanan adalah sesuatu yang mampu memenuhi setiap kebutuhan dan keinginan seorang pelanggan dengan mempertimbangkan beberapa faktor yang ada di suatu instansi maupun kantor pemerintahan. Pendapat berbeda juga dikemukakan Sampara dalam Hardiyansyah keterangan yang lain mengartikan:

Kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam pemberian layanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik. (Sampara dalam Hardiyansyah 2011:35).

Berdasarkan pengertian dasar tentang kualitas di atas, menunjukkan bahwa kualitas selalu berfokus pada pelanggan (masyarakat), pelanggan sangat membutuhkan produk-produk, baik barang dan jasa, didesain, diproduksi, serta pelayanan diberikan untuk memenuhi keinginan pelanggan. Kualitas mengacu kepada segala sesuatu yang menentukan kepuasan pelanggan, suatu produk yang dihasilkan baru dapat dikatakan berkualitas apabila sesuai dengan persepsi, keinginan dan tuntutan, dapat dimanfaatkan dengan baik oleh pelanggan.

Kualitas pelayanan ditentukan oleh tuntutan, keinginan, harapan atau kepuasan masyarakat, bukan pemerintah/birokrasi, maka organisasi pemerintah harus mengetahui dan memahami segala sikap dan perilaku, tuntutan, keinginan, kebutuhan, harapan atau tingkat kepuasan pelanggan. Strategi ini merupakan cara yang terbaik dalam menciptakan dan mewujudkan kualitas pelayanan.

Pelanggan dapat memberikan pendapat atau masukan yang diharapkan dapat memberikan perbaikan terhadap pelayanan yang diberikan atau diterimanya. Melalui dengar pendapat atau suara pelanggan ada hal yang perlu diperhatikan

lagi guna mewujudkan kualitas pelayanan publik yang baik seperti di kemukakan oleh Waworuntu:

Suatu pelayanan masyarakat yang bermutu menuntut adanya upaya dari seluruh pegawai, baik yang bertugas di *front office*, yaitu mereka yang berhadapan langsung dengan masyarakat dalam menghasilkan pelayanan yang mencerminkan kualitas sikap maupun para pegawai di *back office* yang menghasilkan pelayanan di belakang layar yang tidak kelihatan oleh masyarakat. (Waworuntu 1997: 3-4)

Secara praktis-operasional, kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat adalah pelayanan yang semakin baik, semakin tepat waktu, semakin mudah diperoleh dan distribusinya semakin adil, pelayanan yang lebih cepat, wajar, hemat, murah, jujur, *responsive*, akomodatif, inovatif, produktif, memuaskan dan professional, sesuai persepsi, tuntutan, kebutuhan, kepentingan, aspirasi, situasi dan kondisi masyarakat.

Demikian pentingnya kualitas dalam pelayanan publik ini pemerintah sebenarnya telah menyadari akan pentingnya penerapan konsep kualitas dalam pelayanan kepada masyarakat. Perbaikan dalam pemberian layanan pada gilirannya akan mendapatkan pengakuan atas kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat/pelanggan (Pelayanan Prima). Pada dasarnya bahwa tingkat kemampuan bersaing suatu lembaga akan ditentukan oleh kualitas pelayanan yang diberikan. Penilaian tentang kualitas pelayanan bukan berdasarkan pengakuan dari

yang memberi pelayanan, tetapi diberikan oleh pelanggan atau yang menerima pelayanan. Berkaitan dengan kualitas pelayanan ini, timbul pertanyaan bagaimanakah menilai atau mengklasifikasi kualitas pelayanan yang diberikan.

#### **2.1.3.4. Faktor Pendukung Pelayanan Publik**

Pelayanan publik pada dasarnya memuaskan kebutuhan masyarakat yang diberikan oleh pemerintah, oleh karena itu Moenir berpendapat bahwa pemerintah dalam memberikan pelayanan publik terbaik kepada publik, dapat dilakukan dengan cara:

1. Kemudahan dalam pengurusan kepentingan.
  2. Mendapatkan pelayanan secara wajar.
  3. Mendapatkan perlakuan yang sama tanpa pilih-kasih.
  4. Mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang.
- (Moenir, 2006:47).

Pelayanan yang baik dan memuaskan yang dilakukan oleh institusi pemerintah ataupun organisasi publik lainnya terhadap masyarakatnya, bahwa pelayanan yang terbaik harus dilakukan dengan cara-cara seperti yang dikutip oleh Moenir di atas yaitu dengan cara: pertama, harus memberikan kemudahan dalam pengurusan berbagai urusan agar pelayanan yang dilakukan bisa berjalan dengan cepat. Kedua, harus memberikan pelayanan yang wajar dan tidak berlebihan sesuai dengan keperluannya masing-masing.

Pelayanan yang diperoleh secara wajar tanpa gerutu, sindiran atau untaian kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu, baik alasan untuk institusi pemerintah ataupun organisasi publik atau alasan untuk kesejahteraan. Misalnya apabila ingin mendapatkan pelayanan yang cepat maka

unit kerja diberikan sesuatu sebagai imbalannya agar mendapatkan pelayanan yang sewajarnya, hal demikian sebenarnya ikut membantu penyimpangan secara tidak langsung.

Ketiga, harus memberikan perlakuan yang sama tanpa pilih kasih dan tidak membedakan masyarakat dari segi ekonomi maupun dari segi apapun, sehingga masyarakat mendapatkan perlakuan yang adil dalam mengurus berbagai urusan tanpa membedakan status apapun. Mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib dan tidak pandang status, artinya apabila memang untuk mendapatkan pelayanan diharuskan antre secara tertib, hendaknya semuanya diwajibkan antre sebagaimana yang lain.

Keempat, masyarakat harus mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang tanpa membohongi masyarakat yang akan mengurus urusannya. Pelayanan yang jujur dan terus terang, artinya apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dapat dielakkan hendaknya diberitahukan. Cara tersebut menjadikan orang lebih mengerti dan akan menyesuaikan diri secara ikhlas tanpa emosi. Pelayanan yang memuaskan dapat memberikan dampak yang positif untuk masyarakat, sesuai dengan pendapat Moenir bahwa dampak positif tersebut adalah:

1. Masyarakat menghargai kepada korps pegawai,
2. Masyarakat patuh terhadap aturan-aturan layanan,
3. Masyarakat akan merasa bangga kepada korps pegawai,
4. Adanya kegairahan usaha dalam masyarakat, dan
5. Adanya peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat menuju segera tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berlandaskan Pancasila.

(Moenir, 2006:47)

Dampak positif untuk masyarakat menurut Moenir di atas terdapat lima indikator, pertama masyarakat menghargai korps pegawai sehingga pegawai tersebut dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Kedua, masyarakat akan patuh terhadap aturan yang telah dibuat sehingga tercipta suasana yang tertib, aman, dan nyaman.

Ketiga, masyarakat akan bangga terhadap pegawai sehingga masyarakat mengagumi pegawai tersebut dan ditunjukkan dengan saling menghormati dan menghargai antara masyarakat dengan pegawai atau pegawai dengan pegawai. Keempat adanya kegairahan usaha dalam masyarakat, kelima adanya peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat. Kelima dampak positif di atas dapat terlaksana dengan baik maka akan mewujudkan kepuasan terhadap masyarakat. Menjelaskan uraian di atas bahwa pelayanan yang baik juga dapat memberikan kepuasan masyarakat, maka menurut Moenir dampak kepuasan masyarakat dapat terlihat pada:

1. Masyarakat sangat menghargai kepada korps pegawai yang bertugas di bidang pelayanan umum. Mereka tidak memandang remeh dan mencemooh korps itu dan tidak pula berlaku sembarang.
2. Masyarakat terdorong mematuhi aturan dengan penuh kesadaran tanpa prasangka buruk, sehingga lambat laun dapat terbentuk sistem pengendalian diri yang akan sangat efektif dalam ketertiban pemerintahan dan bernegara.
3. Ada rasa bangga pada masyarakat atas karya korps pegawai di bidang layanan umum, meskipun di lain pihak ada yang merasa ruang geraknya dipersempit karena tidak dapat lagi mempermainkan masyarakat.
4. Kelambatan-kelambatan yang biasa ditemui, dapat dihindarkan dan ditiadakan. Sebaliknya akan dapat ditumbuhkan percepatan kegiatan di masyarakat di semua bidang kegiatan baik ekonomi, sosial maupun budaya.
5. Adanya kelancaran di bidang pelayanan umum, usaha dan inisiatif masyarakat mengalami peningkatan, yang berdampak meningkatnya pula usaha pengembangan ideologi, politik, sosial dan budaya

masyarakat ke arah tercapainya masyarakat adil dan makmur berlandaskan pancasila.  
(Moenir, 2006:45).

Masyarakat akan sangat menghargai kepada pegawai karena pelayanan yang mereka dapatkan sangat memuaskan dengan begitu masyarakat dapat mematuhi peraturan yang ada dengan penuh kesadaran dan pada akhirnya adanya kelancaran dalam pelayanan umum yang diberikan kepada masyarakat.

#### **2.1.3.5. Asas-asas Pelayanan Publik**

Pada dasarnya pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau. Oleh sebab itu setidaknya mengandung asas-asas antara lain:

1. Hak dan kewajiban, baik bagi pemberi dan penerima pelayanan publik tersebut, harus jelas dan diketahui dengan baik oleh masing-masing pihak, sehingga tidak ada keragu-raguan dalam pelaksanaannya.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitasnya.
3. Mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan. Apabila pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan “terpaksa harus mahal”, maka Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan yang bersangkutan berkewajiban “memberi peluang” kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.  
(Ibrahim, 2008:19-20).

Pelayanan publik akan berkualitas apabila memenuhi asas-asas diantaranya hak dan kewajiban; pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku; mutu proses keluaran

dan hasil pelayanan publik tersebut harus dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum; dan apabila pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan “terpaksa harus mahal”, maka Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan yang bersangkutan berkewajiban “memberikan peluang” kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **2.1.4. *Electronic Government***

##### **2.1.4.1. Pengertian *Electronic Government***

Kemajuan teknologi informasi yang begitu pesat berdampak pada perubahan sosial, budaya dan membuat jarak antar negara makin dekat. Kemajuan tersebut berdampak pada tata pemerintahan. Masyarakat menuntut pelayanan yang cepat, efektif dan efisien yang diberikan pemerintah. Implementasi teknologi informasi pada pemerintahan dengan istilah *e-Government* diharapkan menjadi jawaban atas pelayanan yang diinginkan masyarakat. Pengertian *e-Government* menurut Richardus Eko Indrajit adalah:

“Merupakan suatu mekanisme interaksi baru (modern) antara pemerintah dengan masyarakat dan kalangan lain yang berkepentingan (stakeholder); dimana melibatkan penggunaan teknologi informasi (terutama internet); dengan tujuan memperbaiki mutu (kualitas) pelayanan yang selama berjalan” (Indrajit, 2004:4-5).

Melalui *e-Government* dapat terciptanya hubungan secara elektronik antara pemerintah dengan masyarakat sehingga dapat mengakses berbagai informasi dan layanan dari pemerintah, melaksanakan perbaikan dan peningkatan pelayanan masyarakat ke arah yang lebih baik, menuju *good governance*. Berdasarkan hal

tersebut, maka implementasi *e-Government* diharapkan dapat merubah sistem pelayanan pada manajemen pemerintahan dan dapat dimanfaatkannya dengan baik.

Definisi lain *e-Government* diberikan oleh Zweers dan Planque seperti yang dikutip oleh Richardus E. Indrajit yaitu:

“*e-Governmen* ialah berhubungan dengan penyediaan informasi, layanan atau produk yang disiapkan secara elektronik, dengan dan oleh pemerintah, tidak terbatas tempat dan waktu, menawarkan nilai lebih untuk partisipasi pada semua kalangan”. (Zweers dan Planque dalam Indrajit, 2002:3).

Penerapan *e-Government* menginginkan adanya perubahan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat, sebagaimana yang dikatakan M. Khoirul Anwar dan Asianti Oetojo S (2004:136). bahwa “suatu sistem untuk penyelenggaraan pemerintahan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi terutama yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat”

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *e-Government* adalah penggunaan teknologi informasi dan komunikasi dalam penyelenggaran pemerintahan oleh lembaga pemerintah untuk meningkatkan kinerja dan hubungan antar pemerintah dengan pihak lain. Penggunaan teknologi informasi ini kemudian menghasilkan hubungan dan memperluas akses publik untuk memperoleh informasi sehingga akuntabilitas pemerintah meningkat.

Adapun *e-Government* itu sendiri ditandai dengan adanya penggunaan jaringan komunikasi dengan tingkat konektivitas tertentu yang mampu menghubungkan antara satu pihak dengan pihak lainnya. Misalnya pemerintah

dengan masyarakat, pemerintah dengan kalangan bisnis, pemerintah dengan pemerintah dan pemerintah dengan pegawai. Selain itu, *e-Government* dapat meningkatkan performa kinerja pemerintah dan memperbaiki proses administratif. Beberapa pengertian yang ada terdapat kesamaan karakteristik dari setiap definisi *e-Government*, kesamaan karakteristik tersebut adalah :

merupakan suatu mekanisme interaksi baru (modern) antara pemerintah dengan masyarakat (stakeholder); dimana melibatkan penggunaan teknologi informasi (terutama internet); dengan tujuan memperbaiki mutu (kualitas) pelayanan yang selama berjalan. (Indrajit, 2004:4-5)

Dengan demikian keberadaan *e-Government* tersebut mempunyai kontribusi yang baik bagi pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan mutu pelayanan terhadap masyarakat. Pelayanan merupakan salah satu fungsi pemerintah menurut Karniawati,

Penggunaan *e-government* dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. *E-government* merupakan alat bantu dalam meningkatkan pelayanan yang di lakukan oleh aparatur pemerintahan. (Karniawati 2018:44)

Dengan demikian keberhasilan penggunaan *e-government* sangat tergantung pada pihak yang menggunakannya. Baik itu aparatur pemerintahan sebagai pelaksana pelayanan dan juga masyarakat sebagai pengguna pelayanan.

#### **2.1.4.2. Tujuan *Electronic Government***

Pada dasarnya penerapan *e-Government* mempunyai tujuan-tujuan. Adapun menurut Anwar dan Oetojo dalam rangka penerapan *E-Government* ini meliputi:

1. Terciptanya hubungan secara elektronik antara pemerintah dengan masyarakatnya sehingga dapat mengakses berbagai informasi dan layanan dari pemerintah;

2. Melaksanakan perbaikan dan peningkatan pelayanan masyarakat ke arah yang lebih baik dari apa yang telah berjalan saat ini;
3. Menunjang good governance dan keterbukaan;
4. Meningkatkan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD);  
(Anwar dan Oetojo, 2004:126).

Berdasarkan penjelasan tersebut peneliti mendapatkan gambaran bahwa tujuan diterapkannya *e-Government* pada dasarnya untuk menciptakan hubungan masyarakat dalam memanfaatkan perkembangan elektronik agar dapat mengakses informasi dan menggunakan layanan dari pemerintah secara lebih mudah demi terwujudnya *good governance*.

#### **2.1.4.3. Faktor – faktor Penentu Penerapan *e-Government***

Perkembangan dan implementasi teknologi, informasi dan komunikasi pada instansi pemerintahan merupakan sebuah fenomena yang mempengaruhi kinerja dalam memberikan pelayanan publik. Akan tetapi dalam penerapannya banyak instansi yang tidak mempertimbangkan faktor- faktor yang mempengaruhi keberadaan Teknologi dalam sebuah instansi. Faktor-faktor penting dalam penerapan *e-Government* sebagai berikut: “Secara umum faktor penting yang mempengaruhi implementasi Teknologi Informasi dan Komunikasi secara optimal adalah infrastruktur dan sumber daya manusia” (Gunawan, 2008:21).

Uraian diatas tersebut memberikan gambaran bagi peneliti bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan Teknologi Informasi dan komunikasi dalam suatu instansi secara umum terdiri dari infrastruktur dan sumber daya manusia. Suatu instansi dalam menerapkan *e-Government* harus memiliki infrastruktur yang baik dan juga didukung oleh sumber daya manusia yang ahli dalam aplikasi teknologi informasi yang ada guna memanfaatkan infrastruktur yang ada.

Makhdum Priyatno menegaskan bahwa terkait dengan kerangka dan pelaksanaan *e-Government* sebuah instansi harus memahami lebih jauh bahwa sebagai berikut: “fokus penerapan *e-Government* bukan pada peralatan atau sarana yang menjadikannya elektronik, tapi perubahan paradigma pelayanan, dan proses manajemen yang seharusnya terjadi didalamnya” (Priyatno, 2002:12).

Berdasarkan penjelasan diatas, bahwa harus adanya perubahan paradigma dalam instansi yang menerapkan *e-Government*. Penerapan *e-Government* harus dipahami lebih jauh dan tidak dianggap hanya pemanfaatan dan penggunaan elektronik saja, namun harus diikuti pula dengan sumber daya manusia yang mampu bertanggung jawab dalam merealisasikan konsep *e-Government* agar berjalan dan memberikan pelayanan dengan baik.

Di negara-negara maju hasil dari pemanfaatan teknologi digital (*Electronic Digital Services*) telah melahirkan sebuah bentuk mekanisme birokrasi pemerintahan yang baru, yang mereka di istilahkan sebagai *Electronic Government (e-Government)*. Menurut Karniawati & Rahmandani menjelaskan bahwa *E-Government* sebagai berikut :

*E-Government* merupakan bentuk implementasi pelayanan publik yang berbasis teknologi informasi dan komunikasi, sebagai media informasi dan sarana komunikasi interaktif antara pemerintah dengan pihak-pihak lain baik kelompok masyarakat, kalangan bisnis maupun antar sesama lembaga pemerintahan.  
(Karniawati & Rahmandani, 2011:233)

Implementasi *e-Government* dalam penerapannya dimulai dari bentuk layanan yang sederhana yaitu penyediaan informasi dan data-data berbasis komputer tentang pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan

sebagai bentuk wujud keterbukaan (*transparancy*) dalam pelaksanaan pelayanan publik. Bentuk layanan sederhana lainnya,

*E-Government* dapat dimanfaatkan sebagai sarana komunikasi baik intern di kalangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) maupun komunikasi interaktif dengan masyarakat melalui media e-mail, chatting atau teleconference. Dalam perkembangannya, implementasi *e-Government* dikalangan pemerintahan menjadi sebuah *trend* diseluruh penyelenggaraan pemerintahan.

#### **2.1.5. Administrasi Kependudukan**

Administrasi Kependudukan merupakan kegiatan dalam penataan dan penertiban kependudukan sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan Pasal 1 adalah rangkaian kegiatan dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melaluai pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan *sector*. Penyelenggaraan administrasi kependudukan diarahkan pada pemenuhan hak asasi setiap orang di bidang pelayanan administrasi kependudukan, peningkatan kesadaran penduduk dan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan administrasi kependudukan, pemenuhan data statistik kependudukan, dan statistik peristiwa kependudukan, dukungan terhadap perencanaan pembangunan kependudukan secara nasional, regional, dan lokal, dan dukungan terhadap pembangunan system administrasi kependudukan guna meningkatkan pemberian pelayanan publik tanpa diskriminasi.

Salah satu kegiatan dalam administrasi kependudukan adalah Registrasi, registrasi penduduk merupakan suatu sistem registrasi yang dilaksanakan oleh petugas pemerintahan setempat yang meliputi pencatatan kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian, perubahan tempat tinggal dan perubahan pekerjaan. Komponen penduduk yang dinamis seperti: kelahiran, kematian, mobilitas penduduk, perkawinan, perceraian, perubahan pekerjaan, yang dapat terjadi setiap saat tidak dapat terjaring di dalam sensus penduduk. Untuk mejaring data ini maka di adakan cara pengumpulan data baru yang disebut dengan Registrasi Penduduk (Mantra,2003:7). Terdapat dua macam admisitrase kependudukan meliputi pendataan penduduk permanen dan penduduk non permanen. Penduduk permanen adalah penduduk Warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di suatu wilayah kabupaten/kota sesuai dengan alamat pada KTP-el yang di miliknya. Sedangkan penduduk Nonpermanen adalah Penduduk Warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar wilayah kabupaten/kota tempat tinggal tetapnya yang berbeda dengan alamat KTP-el yang dimilikinya, dan tidak berniat untuk pindah menetap. Bahwa dengan meningkatnya mobilitas penduduk nonpermanen diperlukan gambaran kondisi dan perkembangan penduduk nonpermanen serta ketersediaan data penduduk nonpermanen di wilayah provinsi dan kabupaten/kota. Sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pedoman pendataan Penduduk nonpermanen sebagaimana dimaksud dalam : Pasal 2 ayat (1) dan(2) menjelaskan bahwa, Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota bertanggung jawab dalam pendataan penduduk nonpermanen. Pelaksanaan pendataan penduduk

nonpermanen dilakukan di Kabupaten/Kota dilaksanakan paling sedikit 6 (enam) bulan sekali. Persyaratan pendataan penduduk nonpermanen seperti yang di jelaskan, pasal 6 meliputi :

- a KTP-el;
- b Kartu keluarga;dan
- c dokumen pendukung lainnya

Dokumen pendukung lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c antara lain yang di jelaskan pada pasal 7 meliputi:

- a surat tugas;
- b surat keterangan dari instansi pendidikan;
- c surat keterangan dari instansi/perusahaan;
- d surat keterangan berobat;dan
- e surat pengantar dari RT/RW.

## **2.2. Kerangka Pemikiran**

Pemerintah dalam rangka melakukan pelayanan dan mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, dihadapkan pada pelaksanaan tugas yang sangat luas dan kompleks, Pemerintah memiliki hak dan wewenang untuk mengatur kehidupan warga negaranya. Menurut Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan terdapat 5 fungsi pemerintah yaitu: pengaturan (*regulation*), pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), pembangunan (*development*), dan perlindungan (*protection*). selain melaksanakan pembangunan, pemerintah juga memiliki fungsi

dasar yaitu melakukan pelayanan publik yang harus dilakukan dalam melaksanakan tugasnya baik dari pemerintah pusat sampai kepada pemerintah daerah. Pelayanan merupakan suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan

Kualitas pelayanan diartikan sebagai penilaian pelanggan terhadap tingkat keunggulan instansi tersebut. Dengan kata lain tindakan pelanggan akan sangat ditentukan oleh penilaian yang dilakukan dan diberikan oleh instansi. Kualitas pelayanan publik merupakan suatu metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi atau instansi pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan aparturnya. Metode ini meliputi pengembangan dan pemahaman mengenai kebutuhan layanan yang dirasakan oleh pelanggan atau masyarakat. Ini diukur dari persepsi kualitas pelayanan bagi organisasi atau instansi yang bersangkutan, kemudian dibandingkan terhadap sebuah organisasi yang “sangat baik”.

Berkaitan dengan masalah pelayanan publik, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Bandung pada hakekatnya dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas dengan tujuan akhir tercapainya kepuasan seluruh masyarakat di Kota Bandung. Kepuasan masyarakat dapat diperoleh apabila terdapat kesesuaian antara nilai kinerja pelayanan dengan nilai kinerja harapan masyarakat terhadap pelayanan itu sendiri. Untuk dapat menilai kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparatur di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil perlu adanya kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas

atau tidak. Berdasarkan pemaparan diatas untuk mengkaji dan menganalisis Kualitas Pelayanan Sistem *e-PunTEN* di Kota Bandung. Peneliti menggunakan teori Sinambela yang di dalamnya terdapat 6 (enam) unsur kualitas pelayanan prima yaitu: Transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak dan keseimbangan hak dan kewajiban.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, untuk mempermudah alur berfikir penelitian ini, maka peneliti membuat definisi operasional sebagai berikut:

1. Transparansi adalah keterbukaan proses penyelenggaraan aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kota Bandung pada Pelayanan administrasi kependudukan, Peraturan dan prosedur pelayanan yang diberikan oleh aparatur dapat dipahami dengan baik oleh masyarakat sebagai penerima pelayanan sehingga menciptakan suatu kualitas pelayanan yang prima. Sub transparansi diantaranya meliputi:
  - a Keterbukaan Komunikasi, adalah proses pengiriman pesan dan penerimaan informasi antara dua individu atau lebih dengan efektif sehingga dapat dipahami dengan mudah. yaitu hubungan interaksi timbal balik antara aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kota Bandung dengan masyarakat dalam mewujudkan pelayanan *e-PunTEN* tercapai komunikasi yang efektif.
  - b Kejelasan Prosedur pelayanan *e-PunTEN* adalah tahapan tahapan pelayanan yang menyangkut urutan proses pekerjaan pembuatan surat keterangan tinggal sementara, di mana pekerjaan tersebut dilakukan, lebih efektif sehingga dapat dipahami dengan mudah.

2. Akuntabilitas adalah pelayanan *e-PunTEN* yang dapat di pertanggungjawabkan sesuai yang dengan Peraturan Walikota Bandung No 1410 Tahun 2016 Tentang Persyaratan dan Tata cara Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Akuntabilitas dapat dilihat dari kinerja pelayanan yang diberikan oleh aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil apakah sudah sesuai dengan undang-undang yang telah ditetapkan terkait pelayanan yang di dalamnya meliputi:
  - a Pertanggungjawaban pelaksana pelayanan *e-PunTEN*, adalah pertanggung jawaban aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan Peraturan Walikota Tentang Persyaratan dan Tata cara Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. yang terkait dengan pelayanan *e-PunTEN*.
  - b Kinerja pelayanan adalah tingkat ketelitian, profesionalitas aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam memberikan pelayanan *e-PunTEN* kepada masyarakat.
3. Kondisional adalah pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil pemberi dan penerima pelayanan. Kemampuan aparatur dalam melayani masyarakat yang sesuai kondisi pemberi dan penerima pelayanan yang didalamnya meliputi:
  - a Efektifitas, adalah kemampuan pemberi pelayanan yaitu aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung dalam memberikan pelayanan *e-PunTEN* yang benar kepada masyarakat.

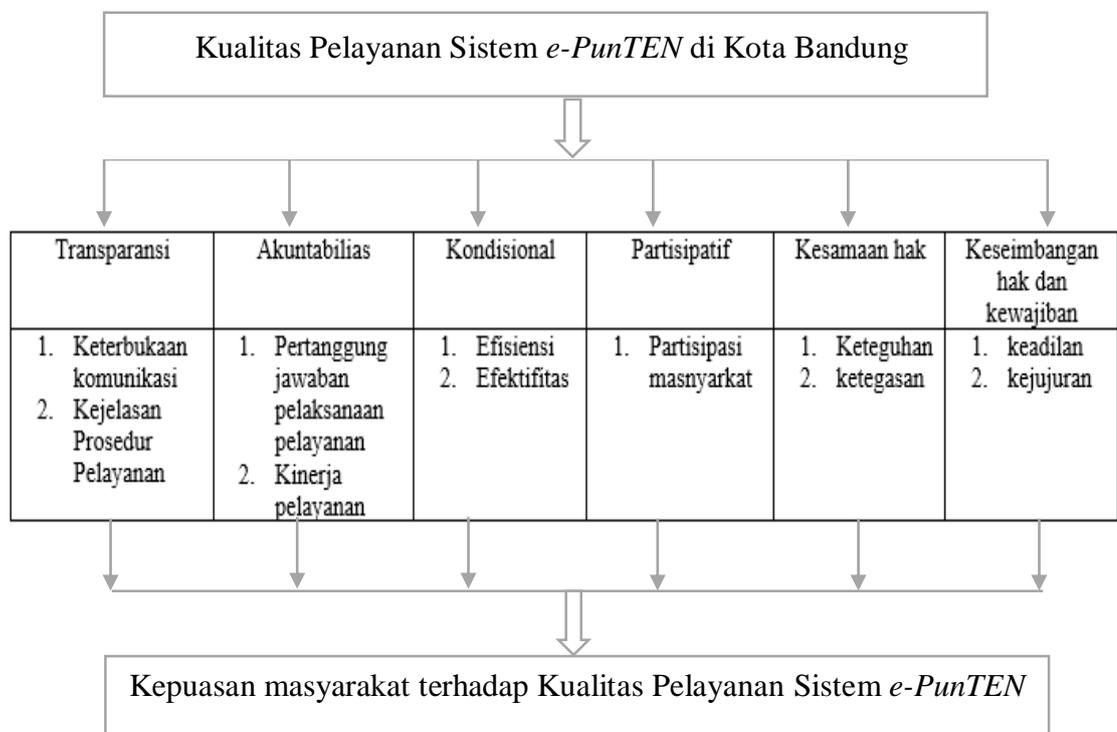
- b Efisiensi, adalah kemampuan pemberi pelayanan yaitu aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam memberikan pelayanan *e-PunTEN* dengan efisien kepada masyarakat.
4. Partisipatif adalah pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Partisipatif dapat dilihat dari identifikasi peran masyarakat, identifikasi metode yang dapat digunakan untuk meningkatkan partisipasi, mencocokkan instrumen partisipasi yang sesuai dengan peran masyarakat dalam proses penyelenggaraan layanan publik yang didalamnya meliputi: Keterlibatan masyarakat, merupakan peran serta masyarakat pada saat melakukan pelayanan.
  5. Kesamaan hak adalah pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain. Pelayanan *e-PunTEN* yang diberikan aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kepada masyarakat dengan tidak membeda bedakan status sosial dan lainnya. Kesamaan hak dapat dilihat dari keteguhan aparatur dan ketegasan aparatur dalam memberikan pelayanan administrasi yang didalamnya meliputi:
    - a Keteguhan adalah kuat dalam berpegang pada aturan, nilai moral, prinsip-prinsip suatu organisasi. Keteguhan aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil berpegang pada aturan yang ada selama melayani kebutuhan masyarakat.

- b Ketegasan adalah sifat, watak dan tindakan yang jelas dan tidak ragu-ragu agar tidak terjadinya penyimpangan dalam pelayanan kepada masyarakat. Tindakan aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam pelayanan *e-PunTEN* kepada masyarakat guna menghindari terjadinya penyimpangan.
6. Keseimbangan hak dan kewajiban adalah pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik. Pelayanan yang diberikan aparatur aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kepada masyarakat dapat menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban aparatur dan penerima pelayanan tanpa membeda-bedakan penerima pelayanan. Keseimbangan hak dan kewajiban meliputi keadilan dan kejujuran yang didalamnya meliputi:
- a Keadilan adalah sikap dan tindakan aparatur yang memperlakukan orang lain sesuai dengan fungsi, peran dan tanggungjawabnya. Sikap aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam melayani masyarakat maupun sesama aparatur sesuai dengan fungsi, peran dan tanggung jawabnya
  - b Kejujuran adalah komponen rohani yang memantulkan berbagai sikap yang berpihak kepada kebenaran dan sikap moral yang terpuji. Sikap aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam memberikan pelayanan administrasi maupun menerima pendapat dari masyarakat ataupun sesama petugas, baik yang kedudukannya lebih tinggi, setara, atau lebih rendah.

Berdasarkan keenam unsur kualitas pelayanan prima di atas yang telah dikemukakan oleh Sinambela, diharapkan dapat mencapai tujuan dalam pelayanan administrasi yang berkualitas pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Berdasarkan kerangka pemikiran di atas maka peneliti membuat model kerangka pemikiran sebagai berikut:

**Gambar 2.1**

Model Kerangka Pemikiran Penelitian



### 2.3. Preposisi

Berdasarkan uraian di atas maka preposisi penelitian ini adalah Kualitas Pelayanan Sistem e-PunTEN di Kota Bandung kepada masyarakat ditentukan oleh unsur transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, dan keseimbangan hak dan kewajiban.