BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Efektivitas dan Ukuran Efektivitas

2.1.1 Pengertian Efektivitas

Efektivitas memiliki arti berhasil atau tepat guna. Efektif merupakan kata dasar, sementara kata sifat dari efektif adalah efektivitas. Menurut Effendy (1989) mendefinisikan efektivitas sebagai berikut: ”Komunikasi yang prosesnya mencapai tujuan yang direncanakan sesuai dengan biaya yang dianggarkan, waktu yang ditetapkan dan jumlah personil yang ditentukan” (Effendy, 1989:14). Efektivitas menurut pengertian di atas mengartikan bahwa indikator efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Pengertian lain menurut Susanto, “Efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi” (Susanto, 1975:156). Menurut pengertian Susanto diatas, efektivitas bisa diartikan sebagai suatu pengukuran akan tercapainya tujuan yang telah direncanakan sebelumnya secara matang.

Menurut pendapat Mahmudi dalam bukunya *Manajemen Kinerja Sektor Publik* mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut:

> “Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”(Mahmudi, 2005:92).

Efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil), program, atau kegiatan yang dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan atau dikatakan *spending wisely*. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Gambar 2.1 mengenai hubungan arti efektivitas di bawah ini.

Gambar 2.1
Hubungan Efektivitas

$$\textbf{Efektivitas} = \frac{OUTCOME}{OUTPUT}$$

Sumber: Mahmudi, 2005:92.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka efektivitas adalah menggambarkan seluruh siklus input, proses dan output yang mengacu pada hasil guna daripada suatu organisasi, program atau kegiatan yang menyatakan sejauhmana tujuan (kualitas, kuantitas, dan waktu) telah dicapai, serta ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya dan mencapai target-targetnya. Hal ini berarti, bahwa pengertian efektivitas yang dipentingkan adalah semata-mata hasil atau tujuan yang dikehendaki. Pandangan yang sama menurut pendapat Peter F. Drucker yang dikutip H.A.S. Moenir dalam bukunya *Manajemen Umum di Indonesia* yang mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut efektivitas, pada sisi lain, menjadi kemampuan untuk memilih sasaran hasil sesuai. Seorang manajer efektif adalah satu yang memilih kebenaran untuk melaksanakan"(Moenir, 2006:166). Memperhatikan pendapat para ahli di atas, bahwa konsep efektivitas merupakan suatu konsep yang bersifat multidimensional, artinya dalam mendefinisikan efektivitas berbeda-beda sesuai

dengan dasar ilmu yang dimiliki walaupun tujuan akhir dari efektivitas adalah pencapaian tujuan. Kata efektif sering dicampuradukkan dengan kata efisien walaupun artinya tidak sama, sesuatu yang dilakukan secara efisien belum tentu efektif.

Menurut pendapat Markus Zahnd dalam bukunya *Perancangan Kota Secara Terpadu* mendefinisikan efektivitas dan efisiensi, sebagai berikut:

> "Efektivitas yaitu berfokus pada akibatnya, pengaruhnya atau efeknya, sedangkan efisiensi berarti tepat atau sesuai untuk mengerjakan sesuatu dengan tidak membuang-buang waktu, tenaga dan biaya".
> (Zahnd, 2006:200-2001)

Berdasarkan penjelasan di atas, bahwa efektivitas lebih memfokuskan pada akibat atau pengaruh sedangkan efisiensi menekankan pada ketepatan mengenai sumber daya, yaitu mencakup anggaran, waktu, tenaga, alat dan cara supaya dalam pelaksanaannya tepat waktu. Lebih lanjut menurut Agung Kurniawan dalam bukunya *Transformasi Pelayanan Publik* mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut:

> "Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya". (Kurniawan, 2005:109).

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka secara singkat pengertian daripada efisiensi dan efektivitas adalah, efisiensi berarti melakukan atau mengerjakan sesuatu secara benar, *"doing things right"*, sedangkan efektivitas melakukan atau mengerjakan sesuatu tepat pada sasaran *"doing the right things"*. Tingkat efektivitas itu sendiri dapat ditentukan oleh

terintegrasinya sasaran dan kegiatan organisasi secara menyeluruh, kemampuan adaptasi dari organisasi terhadap perubahan lingkungannya.

Mengaju pada penjelasan diatas, maka untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif perlu adanya harmonisasi kemampuan sumberdaya dengan menggunakan sarana yang lain sehingga sasaran yang akan dacapai menjadi jelas.Pencapaian sasaran tersebut dapat dikatakan efektif apabila adanya keharmonisan.

Setiap pekerjaan pegawai dalam organisasi sangat sangat menentukan bagi pencapaian hasil kegiatan seperti yang telah direncanakan terlebih dahulu. Untuk itu faktor keefektifannya banyak mempengaruhi kepada kemampuan aparatur dan organisasi dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Tingkat pencapaian tujuan aparatur dalam suatu organisasi dikatakan efektif apabila pencapaian itu sesuai dengan tujuan organisasi dan memberikan hasil yang bermanfaat.

2.1.2 Ukuran Efektivitas

Menurut pendapat Gibson Ivancevich Donnelly dalam bukunya *Prilaki, Struktur, Proses* menyebutkan bahwa ukuran efektivitas organisasi, sebagai berikut :

1. Produksi adalah merupakan kemampuan organisasi untuk memproduksi jumlah dan mutu output sesuai dengan permintaan lingkungan.
2. Efesiensi adalah merupakan perbandingan (ratio) antara *output* dengan *input*.
3. Kepuasaan adalah merupakan ukuran untuk menunjukan tingkat dimana organisasi dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.
4. Keunggulan adalah tingkat dimana korganisasi dapat dan benar-benar tanggap terhadap perubahan internal dan eksternal.
5. Pengembangan adalah merupakan mengukur kemampuan organisasi untuk meningkatkan kapasitasnya dalam menghadapi tuntutan masyarakat.

(Gibson, 1996:34)

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas organisasi merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai serta menunjukan pada tingkat sejauh mana organisasi, program/kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal.

Membahas masalah ukuran efektivitas memang sangat bervariasi tergantung dari sudut terpenuhinya beberapa kriteria akhir. Menurut pendapat Richard M. Steers dalam bukunya *Efektivitas Organisasi* menyebutkan beberapa ukuran daripada efektivitas, yaitu:

1. Kualitas artinya kualitas yang dihasilkan oleh organisasi;
2. Produktivitas artinya kuantitas dari jasa yang dihasilkan;
3. Kesiagaan yaitu penilaian menyeluruh sehubungan dengan kemungkinan dalam hal penyelesaian suatu tugas khusus dengan baik;
4. Efisiensi merupakan perbandingan beberapa aspek prestasi terhadap biaya untuk menghasilkan prestasi tersebut;
5. Penghasilan yaitu jumlah sumber daya yang masih tersisa setelah semua biaya dan kewajiban dipenuhi;
6. Pertumbuhan adalah suatu perbandingan mengenai eksistensi sekarang dan masa lalunya;
7. Stabilitas yaitu pemeliharaan struktur, fungsi dan sumber daya sepanjang waktu;
8. Kecelakaan yaitu frekuensi dalam hal perbaikan yang berakibat pada kerugian waktu;
9. Semangat Kerja yaitu adanya perasaan terikat dalam hal pencapaian tujuan, yang melibatkan usaha tambahan, kebersamaan tujuan dan perasaan memiliki;
10. Motivasi artinya adanya kekuatan yang mucul dari setiap individu untuk mencapai tujuan;
11. Kepaduan yaitu fakta bahwa para anggota organisasi saling menyukai satu sama lain, artinya bekerja sama dengan baik, berkomunikasi dan mengkoordinasikan;
12. Keluwesan Adaptasi artinya adanya suatu rangsangan baru untuk mengubah prosedur standar operasinya, yang bertujuan untuk mencegah keterbekuan terhadap rangsangan lingkungan;

(Steers, 1985:46-48).

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran

efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai serta menunjukan pada tingkat sejauhmana organisasi, program/kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal.

Studi tentang efektivitas bertolak dari variabel-variabel artinya konsep yang mempunyai variasi nilai, dimana nilai-nilai tersebut merupakan ukuran daripada efektivitas. Hal ini sejalan dengan pendapat Sudarwan Danim dalam bukunya *Motivasi Kepemimpinan dan Efektivitas Kelompok* yang menyebutkan beberapa variabel yang mempengaruhi efektivitas, yaitu:

1. Variabel bebas *(independent variable)*
   Yaitu variabel pengelola yang mempengaruhi variabel terikat yang sifatnya *given* dan adapun bentuknya, sebagai berikut:
   a. Struktur yaitu tentang ukuran;
   b. Tugas yaitu tugas dan tingkat kesulitan;
   c. Lingkungan yaitu keadaan fisik baik organisasi, tempat kerja maupun lainnya;
   d. Pemenuhan kebutuhan yaitu kebutuhan fisik organisasi, kebutuhan di tempat kerja dan lain-lain.
2. Variabel terikat *(dependent variable)*
   Yaitu variabel yang dapat dipengaruhi atau dapat diikat oleh variabel lain dan berikut adalah contoh dari variabel terikat, yaitu:
   a. Kecepatan dan tingkat kesalahan pengertian;
   b. Hasil umum yang dapat dicapai pada kurun waktu tertentu.
3. Variabel perantara *(interdependent variable)*
   Yaitu variabel yang ditentukan oleh suatu proses individu atau organisasi yang turut menentukan efek variabel bebas.
   (Danim, 2004:121-122).

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka hal-hal yang mempengaruhi efektivitas adalah ukuran, tingkat kesulitan, kepuasan, hasil dan kecepatan serta individu atau organisasi dalam melaksanakan sebuah kegiatan/program tersebut, di samping itu evaluasi apabila terjadi kesalahan pengertian pada tingkat

produktivitas yang dicapai, sehingga akan tercapai suatu kesinambungan *(sustainabillity).*

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai serta menunjukan pada tingkat sejauhmana organisasi, program/kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa ukuran daripada efektifitas harus adanya suatu perbandingan antara input dan output, ukuran daripada efektifitas mesti adanya tingkat kepuasan dan adanya penciptaan hubungan kerja yang kondusif serta intensitas yang tinggi, artinya ukuran dari pada efektivitas adanya rasa saling memiliki dengan tingkatan yang tinggi.

2.2 Pelayanan Publik

2.2.1 Pengertian Pelayanan

Pelayanan publik tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, yang menjadi asal-usul timbulnya istilah pelayanan publik. tentunya memberikan pelayanan terbaik kepada publik atau masyarakat. Sebelum menjelaskan lebih lanjut mengenai pelayanan publik, maka peneliti akan menguraikan terlebih dahulu pengertian pelayanan.

Menurut Ratih Hurriyati yang dikutip dari Zeithaml dan Bitner dari bukunya yaitu *Service Marketing* mengemukakan bahwa :

> “Pelayanan adalah seluruh aktivitas ekonomi dengan output selain produk dalam pengertian fisik, dikonsumsi dan diproduksi pada saat bersamaan, memberikan nilai tambah dan secara prinsip tidak berwujud (*intangible)* bagi pembeli pertamanya”.(Huriyati, 2005: 28)

Berdasarkan dari definisi diatas dapat dikemukakan bahwa 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. Pelayanan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok dalam memberikan kepuasan kepada yang menerima pelayanan. Pelayanan hakekatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu pelayanan merupakan proses. Pelayanan sebagai proses berlangsung secara rutin dan berkesinambungan meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat.

Pendapat lain mengenai definisi pelayanan publik dikemukakan oleh Moenir sebagai: “kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materil melalui sistem, prosedur, dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.

Sejalan dengan pendapat tersebut, Sadu Wasistiono mengemukakan bahwa:

> “Pelayanan publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat” (Wasistiono, 2001:51-52).

Berdasarkan kedua pendapat di atas bahwa pelayanan publik itu diselenggarakan sesuai dengan sistem atau prosedur dan bukan hanya diberikan instansi atau lembaga pemerintah saja, melainkan juga diberikan oleh pihak swasta. Kegiatan pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah untuk masyarakat meliputi banyak hal, yaitu yang menyangkut semua kebutuhan

masyarakat baik berupa barang maupun jasa. Hal ini sejalan dengan pendapat Pamudji bahwa:

> "Jasa pelayanan pemerintah yaitu berbagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa, jenis pelayanan publik dalam arti jasa-jasa, yaitu seperti pelayanan kesehatan, pelayanan keluarga, pelayanan pendidikan, pelayanan pencarian keadilan" (Pamudji, 1994:21-22).

Berdasarkan pendapat di atas, jasa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat yaitu berbagai kegiatan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa, jenis pelayanan publik dalam arti jasa-jasa yaitu seperti pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, pelayanan keluarga, serta pelayanan administrasi.

2.2.2 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 public secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberi pelayanan tertentu.
(KEPMENPAN Nomor 63 Tahun 2003 : 5)

Sedangkan 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 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.

2.2.3 Pengertian Publik

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Pelayanan yang diberikan harus sesuai dengan kebutuhan publiknya, karena pelayanan merupakan penyediaan kepuasan untuk masyarakat atau publik.

Menurut Sinambela istilah publik berasal dari Bahasa Inggris yaitu *public* yang berarti umum, masyarakat, negara (Sinambela, 2006: 5). Istilah publik menurut Inu Kencana, mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma.

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

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*
3. (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public opinion* (pendapat masyarakat), *public interest* (kepentingan masyarakat) dan lain-lain.
4. Arti kata publik sebagai negara, misalnya *public authorities* (otoritas negara), *public building* (gedung negara), *public finance* (keuangan negara), *publik refenue* (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.

Pengertian publik menurut pendapat Oemi Abdurrahman dalam bukunya yang berjudul *Dasar – Dasar Public Relations* 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. 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).

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 abdi negara. Pada tingkat tertentu, kehadiran birokrat yang melayani masyarakat secara tulus akan mendorong terpeliharanya iklim kerja keras, disiplin, dan komprehensif"
> (Rasyid, 1997 : 3).

Pemerintah dituntut untuk mampu mengelola dan memanfaatkan sarana–sarana yang dipilih bagi pengadaan pelayanan umum terpadu secara cepat, tepat, dan lengkap untuk menghasilkan kualitas 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 mengahsilkan kualitas pelayanan yang lebih baik" (Sedarmayanti, 2000 : 207).

Pemanfaatan sarana dan prasarana yang baik akan mencerminkan kualitas pelayanan yang baik pula. Tiptono berpendapat bahwa yang akan timbul sebagai manfaat dari kualitas pelayanan publik 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 didapat 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 dilain pihak masyarakat akan merasa terayomi, terlindungi serta merasa puas dengan terpenuhinya kebutuhan atau tuntutan mereka.

2.2.4 Pengertian 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. Melengkapi 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 sebuah usaha pemenuhan hak – hak dasar masyarakat dan merupakan kewajiban pemerintah untuk melakukan pemenuhan hak – hak dasar tersebut. (Kurniawan dan Najih, 2008 : 56). Pelayanan publik sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dalam bentuk barang dan jasa baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan perundang–undangan.

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 dalam bukunya *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* mengemukakan pelayanan publik sebagai :

> ”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.

Menurut John Wilson yang dikutip oleh Hanif Nurcholis mengemukkan bahwa :

> ”Pelayanan Publik berhubungan dengan pelayanan yang masuk kategori sektor publik, bukan sektor privat. Pelayanan tersebut dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan BUMN atau BUMD. Ketiga komponen yang menangani sektor publik tersebut menyediakan layanan publik, seperti kesehatan, pendidikan, keamanan dan ketertiban, bantuan sosial, dan penyiaran”.
> (Nurcholis, 2005: 175)

Pelaksanaan pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat melibatkan kedua belah pihak untuk saling bekerjasama. Masyarakat diharapkan dapat berpartisipasi dalam upaya meningkatkan mutu pelayanan, yakni dengan memenuhi aturan dengan penuh 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 pemerintahan atau koporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik. Sinambela mendefinisikan pelayanan publik sebagai beikut :

> “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.

Masyarakat akan merasa puas apabila pelayanan yang diberikan sangat baik. Adaptabilitas 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.

2.2.5 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 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)

Menjelaskan mengenai uraian tentang pelayanan yang baik dan memuaskan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap masyarakatnya, bahwa pelayanan yang terbaik harus dilakukan dengan cara-cara seperti yang dikutif 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.

Memperoleh pelayanan secara wajar tanpa gerutu, sindiran atau untaian kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu, baik alasan untuk dinas (pembelian kertas, ganti ongkos foto *copy*/cetak), atau alasan untuk kesejahteraan. Misalnya apabila ingin mendapatkan pelayanan yang cepat maka petugas 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 membeda-bedakan masyarakat dari segi ekonomi maupun dari segi apapun, jadi masyarakat mendapatkan perlakuan yang adil dalam mengurus berbagai urusan tanpa mebedakan status apapun. Mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib dan tidak pandang status, artinya kalau memang untuk pengurusan permohonan itu harus antri secara tertib, hendaknya semuanya diwajibkan antri sebagaimana yang lain, baik antri secara fisik maupun secara apapun.

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 dielakan hendaknya diberitahukan, sehingga orang tidak

menunggu sesuatu yang tidak menentu. 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.
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 ditunjukan dengan saling menghormati dan menghargai antara masyarakat dengan pegawai maupun pegawai dengan pegawai. Keempat adanya kegairahan usaha dalam masyarakat, kelima adanya peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat. Kelima dampak positif 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 berpemerintahan 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 (ipoleksosbud) masyarakat ke arah tercapainya masyarakat adil dan makmur berlandaskan pancasila

(Moenir, 2006: 45).

Menjelaskan uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa 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.

2.2.6 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 itulah 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. (Tentunya kebijakan publik yang melahirkan aturan perundang – undangan atau peraturan daerah tersebut, harus pula menganut prinsip partisipasi masyarakat sejak masukan-proses-hingga pengambilan keputusannya, karena masyarakatlah yang menjadi obyek pelayanan tersebut).
3. Mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan (mestinya juga dengan penuh empati dalam pelayanannya).
(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 "memberi peluang" kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya, sesuai dengan peraturan perundang–undangan yang berlaku.

2.3 Kualitas Pelayanan Publik

2.3.1 Pengertian Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan berpusat pada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketepatan dalam penyampaiannya untuk mengimbangi

harapan pelanggan. Menurut Jhon E.G Bateson dalam bukunya *Managing Service Marketing*, Kualitas pelayanan adalah

> "Kualitas pelayanan adalah suatu ukuran untuk mengukur tingkat kesesuaian antara pelayanan yang telah diberikan dengan pelayanan yang diharapkan pelanggan"(Bateson, 1992 : 89).

Kualitas pelayanan dapat dikatakan sebagai alat ukur untuk melihat suatu pelayanan yang diberikan oleh suatu instansi pemerintah atau organisasi kepada masyarakat sebagai pelanggan. Kualitas pelayanan yang diterima sesuai dengan yang diharapkan pelanggan, maka kualitas pelayanan yang dipersepsikan ideal. Sebaliknya jika kualitas pelayanan yang diterima lebih rendah dari apa yang diharapkan pelanggan maka kualitas pelayanan yang dipersepsikan buruk. Dengan demikian baik dan buruknya kualitas pelayanan tergantung kepada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pelanggannya secara konsisten.

Pengertian berbeda mengenai kualitas pelayanan diungkapkan oleh Supranto, yaitu :

> "Kualitas pelayanan merupakan sifat dari penampilan produk atau kinerja yang merupakan bagian utama dari strategi organisasi (perusahaan) dalam rangka meraih keunggulan yang berkesinambungan, baik sebagai pemimpin pasar (pemerintah) ataupun sebagai strategi untuk terus berkembang"(Supranto, 2001 : 228).

Kualitas pelayanan adalah suatu pelayanan atau perlakuan terhadap orang lain yang pelayanannya sesuai dengan standar nilai yang baku. Suatu instansi pemerintah sebagai pelaksana atau penggerak roda pemerintahan, yang memiliki tujuan utama dari dibentuknya pemerintahan tersebut adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban dimana masyarakat dapat menjalani kehidupan dengan adil dan

makmur. M. Ryaas Rasyid mengemukakan dalam bukunya yang berjudul *Makna Pemerintahan* memberikan pendapat sebagai berikut :

> "Pemerintah mempunyai tiga fungsi yang hakiki, yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowernment*), dan pembangunan (*development*). Dalam fungsi pelayanan terkandung tujuan untuk mewujudkan keadilan dalam masyarakat. Dalam fungsi pemberdayaan terkandung tujuan untuk mewujudkan masyarakat mandiri, dan dalam fungsi pembangunan terkandung tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat".(Rasyid, 2002: 134).

Pendapat tersebut menunjukkan bahwa ketiga fungsi pokok pemerintah yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowernment*), dan pembangunan (*development*). Aparat pemerintah tidak diperuntukan hanya untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat. Menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat sebagai untuk mengembangkan kemampuan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama.

2.3.2 Indikator Kualitas Pelayanan Publik

Komitmen pelayanan jasa yang baik dalam upaya mempertahankan dan untuk meningkatkan mutu pelayanan yang berkualitas, maka suatu perusahaan atau organisasi pemerintah harus melakukan pengukuran terhadap kualitas pelayanan yang telah disajikannya. Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat, untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang tercermin dari:

1. Transparansi
2. Akuntabilitas
3. Kondisional
4. Partisipatif
5. Kesamaan hak
6. Keseimbangan hak dan kewajiban

(Sinambela, 2006:6).

Kualitas pelayanan publik dapat tercermin dengan adanya transparansi atau keterbukaan dan mudah diakses oleh semua masyarakat. Masyarakat dapat merasakan akses pelayanan yang memadai dan mudah dimengerti. Pelayanan yang prima juga pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan yang berlaku, peraturan tersebut dapat melindungi masyarakat sebagai nilai kepercayaan yang didapat oleh masyarakat.

Pelayanan yang di berikan kepada masyarakat, pelayanan yang sesuai dengan kemampuan yang memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan tersebut. Selanjutnya pelayanan yang di berikan kepada masyarakat harus sesuai dengan keinginan atau aspirasi masyararakat dan sesuai dengan harapan yang diinginkan oleh masyarakat. Pelayanan juga diberikan kepada semua lapisan masyarakat, tanpa membedakan status atau jenis kelamin, sehingga akan tercipta pelayanan yang adil yang di rasakan oleh penerima pelayanan.

Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada. Hal ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung di dalam pelayanan publik tersebut harus berisi *preferensi* nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat.

2.3.2.1 Transparansi

Transparansi adalah pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai

serta mudah dimengerti Pelanggan dalam hal ini masyarakat sangat berkepentingan dengan pelayanan yang bermutu. Pelayanan harus berorientasi pada mutu, sehingga perlu didengar dan dilihat pandangan pelanggan serta pengalaman mereka atas mutu pelayanan yang diterimanya. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 26 Tahun 2004 Tentang Juknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik disebutkan bahwa :

> "Transparansi penyelenggaraan pelayanan publik merupakan pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan atau pengendaliannya, serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi"
> (KEPMENPAN Nomor 26 Tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik, 2004 : 4).

Berdasarkan pendapat diatas, transparansi ialah suatu kegiatan yang terbuka bagi masyarakat. Kegiatan yang dimulai dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan atau pengendaliannya. Masyarakat dapat mengakses kegiatan tersebut serta semua pihak yang membutuhkan informasi. Kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah. Transparansi dalam pelayanan publik menjadi faktor untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Transparansi terdiri dari tiga indikator keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan publik, peraturan dan prosedur pelayanan yang dapat dipahami serta kemudahan untuk memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik.

2.3.2.2 Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada di masyarakat. Penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggung-jawabkan, baik kepada publik maupun kepada atasan atau pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah atau perusahaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Akuntabilitas pelayanan publik meliputi kinerja pelayanan publik, biaya pelayanan publik dan produk pelayanan publik.

2.3.2.3 Kondisional

Kondisional adalah pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan. Kemampuan aparatur pemerintah dalam melayani masyarakat yang sesuai kondisi pemberi dan penerima pelayanan. Kemampuan aparatur pemerintah dalam menghadapi kendala–kendala yang terjadi dalam pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Kondisional meliputi efisiensi dan efektivitas.

2.3.2.4 Partisipatif

Partisipatif adalah pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan

aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Partisipatif dapat dilihat dari mengidentifikasi peran masyarakat, mengidentifikasi metode atau instrument yang dapat digunakan untuk meningkatkan partisipasi, mencocokan instrument partisipasi yang sesuai dengan peran masyarakat dalam proses penyelenggaraan layanan publik, memilih instrumen partisipasi yang akan digunakan, dan mengimplementasikan strategi yang dipilih.

2.3.2.5 Kesamaan Hak

Kesamaan hak yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain–lain. Pelayanan yang diberikan suatu instansi pemerintah maupun suatu organisasi kepada masyarakat tidak membeda–bedakan status sosial dan lainnya. Kesamaan hak dapat dilihat dari keteguhan dan ketegasan.

2.3.2.6 Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Keseimbangan hak dan kewajiban yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik. Pelayanan kepada masyarakat yang diberikan oleh pemerintah dengan menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban petugas dan penerima pelayanan. Keseimbangan hak dan kewajiban meliputi keadilan dan keterbukaan.

Adanya akuntabilitas dan transparansi akan menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan peraturan–peraturan yang berlaku. Kemampuan pemerintah dengan

memperhatikan kondisi dalam menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat. Partisipatif dalam pelayanan publik akan memberikan kontribusi terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik. Kontribusi terhadap peningkatan kompetensi para pembuat keputusan melalui pengembangan pembuatan kebijakan yang berkualitas. Partisipasi dalam pelayanan publik dapat meningkatkan akuntabilitas publik serta mamberikan citra positif sebagai suatu masyarakat yang demokratis.

2.3.3 Perspektif Terhadap Kualitas Pelayanan

Perspektif terhadap kualitas dapat menjelaskan mengapa kualitas dapat diartikan beraneka ragam oleh orang yang berbeda dalam situasi yang berlainan. Garvin mengemukakan pendapat yang diterjemahkan oleh Fandy Tjiptono mengemukakan 5 macam persepektif kualitas yang sedang berkembang yaitu :

1. *Transcendental Approach*
   Dalam pendekatan ini, kualitas dipandang sebagai *innate excellence*, dimana kualitas dapat dirasakan atau diketahui, tetapi sulit didefinisikan dan dioperasionalisasikan. Sudut pandang ini biasanya diterapkan dalam dunia seni, misalnya seni musik, seni drama, seni tari, dan seni rupa. Meskipun demikian suatu perusahaan dapat mempromosikan produknya melalui pernyataan-pernyataan maupun pesan-pesan komunikasi seperti tempat berbelanja yang menyenangkan (supermarket), elegan (mobil), kecantikan wajah (kosmetik), kelembutan dan kehalusan kulit (sabun mandi), dan lain-lain. Dengan demikian fungsi perencanaan, produksi, dan pelayanan suatu perusahaan sulit sekali menggunakan definisi seperti ini sebagai dasar manajemen kualitas.
2. *Product-based Approach*
   Pendekatan ini menganggap bahwa kualitas merupakan karakteristik atau atribut yang dapat dikuantitatifkan dan dapat diukur. Perbedaan dalam kualitas mencerminkan perbedaan dalam jumlah beberapa unsur atau atribut yang dimiliki produk. Karena pandangan ini sangat objektif, maka tidak dapat menjelaskan perbedaan dalam selera, kebutuhan, dan preferensi individual.

3. *User-Product Approach*
   Pendekatan ini didasarkan pada pemikiran bahwa kualitas tergantung pada orang yang memandangnya, sehingga produk yang paling memuaskan preferensi seseorang (misalnya *perceived quality*) merupakan produk yang berkualitas paling tinggi. Perspektif yang subjektif dan *demand-oriented* ini juga menyatakan bahwa pelanggan yang berbeda memiliki kebutuhan dan keinginan yang berbeda pula, sehingga kualitas bagi seseorang adalah sama dengan kepuasan maksimum yang dirasakannya.
4. *Manufacturing-Based Approach*
   Perspektif ini bersifat *supply-based* dan terutama memperhatikan praktik-praktik perekayasaan dan pemanufakturan, serta mendefinisikan kualitas sebagai kesesuaian/sama dengan persyaratan (*conformance to requirements*). Dalam sektor jasa, dapat dikatakan bahwa kualitasnya bersifat *operations-driven*. Pendekatan ini berfokus pada penyesuaian spesifikasi yang dikembangkan secara internal, yang seringkali didorong oleh tujuan peningkatan produktifitas dan penekanan biaya. Jadi yang menentukan kualitas adalah standar-standar yang ditetapkan perusahaan, bukan konsumen yang menggunakannya.
5. *Value Based Approach*
   Pendekatan ini memandang kualitas dari segi nilai dan harga. Dengan mempertimbangkan *trade-off* antara kinerja dan harga, kualitas didefinisikan sebagai *"affordable excellence"*. Kualitas dalam perspektif ini bersifat relatif, sehingga produk yang memiliki kualitas paling tinggi belum tentu produk yang paling bernilai. Akan tetapi yang paling bernilai adalah barang arau jasa yanmg paling tepat dibeli (*best-buy*).

   (Tjiptono, 2004: 51)

Pemahaman akan adanya perbedaan pandangan terhadap kualitas sebagaimana diuraikan di atas dapat bermanfaat dalam mengatasi konflik-konflik yang kadangkala timbul di antara para pimpinan dalam departemen fungsional yang berbeda. Cara yang terbaik bagi setiap perusahaan atau instansi pemerintah adalah menggunakan perpaduan antara beberpa perspektif kualitas dn secara aktif menyesuaikan setiap saat dengan kondisi yang dihadapi.

2.4 Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Badan Usaha Milik Negara atau BUMN merupakan suatu unit usaha yang sebagian besar atau seluruh modal berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan serta membuat suatu produk atau jasa yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. BUMN juga sebagai salah satu sumber penerimaan keuangan negara yang nilainya cukup besar. Undang - Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, disebutkan bahwa BUMN adalah :

1. Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.
2. Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.
3. Perusahaan Perseroan Terbuka, yang selanjutnya disebut Persero Terbuka, adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.
4. Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.
   (Undang - Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara :).

Badan usaha milik negara merupakan suatu badan usaha yang sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.