

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kebijakan Publik

Kebijakan memiliki berbagai definisi sehingga tidak dapat tergeneralisirkan untuk mendapatkan definisi yang memuaskan. Secara umum kebijakan dapat diartikan sebagai suatu keputusan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dalam setiap bidangnya. Selanjutnya Dye menyebutkan bahwa *public policy is whatever government choose to do or not to do*. (Dye, 1987:2)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa kebijakan merupakan setiap hal yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh Pemerintah. Hal tersebut dapat diartikan bahwa kebijakan dapat menjadi sebagai suatu sikap Pemerintah.

Selanjutnya menurut Surbakti menyatakan istilah pemerintah dan pemerintahan berbeda makna, Pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara. (Surbakti, 1992:168)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa secara sederhana Pemerintah ialah sebuah lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsinya sedangkan pemerintahan merupakan pelaksanaan dari tugas dan fungsi yang dimiliki Pemerintah tersebut.

Sedangkan menurut Bagir Manan definisi pemerintahan dan pemerintah ialah sebagai berikut:

“Pemerintahan adalah sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang terjadi dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksanaan eksekutif atau secara lebih penting, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara”. (Manan, 2001:101)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa Pemerintahan merupakan keseluruhan dari alat-alat negara (eksekutif, legislatif dan yudisial) yang menjalankan tugas dan fungsinya atas nama negara. Sedangkan Pemerintah merupakan sebagai lembaga yang melaksanakan tugas administrasi negara (eksekutif).

Selanjutnya definisi kebijakan publik menurut Wilson *public policy is actions, objective and pronouncements of governments on particular matters, the steps they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen)*. (Wilson, 2006:154)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa kebijakan publik merupakan sebuah tindakan, objektif dan pernyataan pemerintah pada hal-hal tertentu, langkah-langkah yang mereka ambil (atau gagal dalam pengambilan

keputusan) untuk melaksanakannya, dan penjelasan mereka berikan untuk apa yang terjadi (atau tidak terjadi).

Pada dasarnya pembentukan suatu kebijakan oleh Pemerintah bertujuan untuk mengatasi masalah yang terjadi di lingkungan tersebut. Nugroho menyatakan bahwa tujuan dari kebijakan publik ialah sebagai berikut :

“tujuan dari kebijakan publik ialah :

1. Mendistribusikan sumber daya secara nasional, yang mencakup redistribusi dan absorpsi sumber daya secara nasional.
2. Untuk regulasi, liberalisasi dan deregulasi.
3. Dinamika dan stabilitas.
4. Memperkuat pasar dan negara.”

(Nugroho, 2011:57-60)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa tujuan dari pembuatan kebijakan publik adalah untuk memenuhi segala aspek yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat. Namun disisi lain menariknya dalam kehidupan bernegara saat ini, setiap lembaga yang membuat kebijakan bertujuan dengan tidak hanya satu tujuan namun sehingga hal tersebut dapat diartikan bahwa kebijakan memiliki multi-fungsi dengan berasaskan kebersamaan.

2.1.2 Kualitas

Terdapat berbagai pandangan mengenai definisi kualitas, Kualitas oleh banyak pakar diartikan dalam satu frase, diantaranya W.E Deming yang menyebutnya suatu perbaikan berkesinambungan (*continous improvement*) sedangkan JW Cortado menyebutnya sebagai saat kejujuran (*the moment of truth*) atau kualitas diciptakan pada saat pelaksanaan. (JW Cortado, 1996:8)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa kualitas dapat diartikan sebagai sebuah upaya yang bertujuan untuk melakukan suatu perbaikan dari suatu penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan secara berkesinambungan. Kualitas dapat dinilai tidak hanya melalui barang secara fisik, namun juga kualitas dapat dinilai melalui tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan.

Selanjutnya, Sinambela mengatakan bahwa berdasarkan pengertian tersebut, memberikan pemahaman bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan pelayanan, semuanya sudah terukur ketepatannya karena yang diberikan adalah kualitas. (Sinambela, 2006:44)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa pada dasarnya variabel kualitas tidak dapat diukur oleh waktu untuk dilakukan suatu penilaian selain itu kualitas juga tidak dapat dipisahkan dengan variabel pelayanan karena masyarakat selalu menuntut adanya kualitas dalam pelaksanaan pelayanan yang bertujuan untuk perbaikan yang berkesinambungan bagi penyelenggara pelayanan, yang dalam hal ini ialah Pemerintah.

Selanjutnya Hardiyansyah menyatakan bahwa konsep kualitas bersifat relatif, karena penilaian kualitas sangat ditentukan dari segi perspektif yang digunakan. (Hardiyansyah, 2011:48)

Dalam hal ini dapat diketahui bahwa kualitas memiliki sifat yang dinamis atau tidak memiliki nilai kepastian. Hal tersebut dikarenakan penilaian kualitas dapat dilihat melalui berbagai perspektif yang digunakan untuk menilai kualitas tersebut.

Pandangan tersebut kembali diperjelas oleh pendapat Zeithaml yang menyatakan bahwa *service quality is an abstract and elusive construct because of*

three features unique to services: intangibility, heterogeneity, inseparability of production and consumption". (Zeithaml, 1990:13)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa kualitas bukan merupakan sebuah kepastian dikarenakan sifatnya yang abstrak. Apabila masyarakat merasa puas terhadap suatu pelayanan yang diberikan maka pelayanan tersebut dapat disebut sebagai sebuah pelayanan yang berkualitas. Namun sebaliknya, apabila masyarakat merasa tidak puas terhadap suatu pelayanan yang diberikan maka pelayanan tersebut dapat disebut sebagai sebuah pelayanan yang tidak berkualitas. Oleh karena itu kualitas selalu berkaitan dengan yang diharapkan dan yang diterima oleh masyarakat pada saat proses pelayanan.

Dalam melakukan upaya pencegahan ketidakpastian untuk menilai kualitas tersebut Tjiptono menyebutkan bahwa :

“Pengertian kualitas dapat diartikan berbagai makna, yaitu :

1. Kesesuaian dengan persyaratan
2. Kecocokan untuk pemakaian
3. Perbaikan berkelanjutan
4. Bebas dari kerusakan
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat
6. Melakukan segala sesuatu secara benar
7. Sesuatu yang membahagiakan pelanggan”

(Tjiptono, 1997:14)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa kualitas dapat diartikan sebagai pemenuhan kebutuhan masyarakat baik dalam memilih, menggunakan dan mengevaluasi suatu pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan yang bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Selanjutnya Kotler & Dupree mengatakan bahwa *quality is the totality of features and characteristics of a product or service that bear on it's ability to satisfy stated or implied needs.*(Kotler & Dupree, 1997:49)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa selain mengenai tindakan yang diberikan penyelenggara pelayanan kepada masyarakat, kualitas juga dapat diartikan sebagai suatu produk secara fisik yang diterima masyarakat dari penyelenggara pelayanan tersebut. Hal tersebut juga dapat mempengaruhi dari sifat produk yang diberikan dan kemampuan yang dimiliki oleh penyelenggara pelayanan.

Hal tersebut diperjelas oleh Sinambela menyatakan bahwa kualitas memiliki dua makna yaitu :

“Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk seperti :

1. Kinerja;
2. Keandalan;
3. Mudah dalam penggunaan;
4. Estetika, dan sebagainya

Sedangkan definisi strategis dinyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan.” (Sinambela, 2006:6)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa pengertian kualitas baik secara konvensional maupun secara strategis tersebut dapat diketahui bahwa kualitas terdiri dari beberapa keistimewaan produk maupun usaha yang diterima oleh masyarakat dari penyelenggara pelayanan tersebut yang bertujuan untuk memberikan kepuasan atas pelayanan tersebut.

2.1.3 Pelayanan Publik

Secara etimologi, pelayanan publik berasal dari dua kata yaitu pelayanan (*service*) dan publik (*public*). Menurut Poerwadarminta definisi dari pelayanan berasal dari kata “layan” yang berarti membantu menyiapkan/mengurus apapun yang diperlukan seseorang. (Poerwadarminta, 1995:571)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa secara sederhana pelayanan publik dapat dipahami sebagai upaya penyelenggara dalam menyiapkan atau memberikan apapun terkait kebutuhan yang ditujukan kepada publik.

Sedangkan menurut Sampara definisi pelayanan memiliki definisi sebagai suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. (Sampara, 2000:6)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa pelayanan merupakan suatu pelaksanaan yang memerlukan adanya suatu Oleh karena itu, pelayanan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan untuk memenuhi apapun yang diperlukan seseorang melalui suatu interaksi secara langsung maupun secara tidak langsung yang bertujuan untuk menyediakan kepuasan pelanggan. Pelaksanaan pelayanan yang dilakukan dalam rangka memenuhi kebutuhan seseorang dapat dilakukan secara tidak bertatap muka mengingat perkembangan teknologi saat ini yang berkembang pesat, hal tersebut semakin membuat beberapa pihak penyedia pelayanan baik swasta maupun instansi pemerintah perlu menyesuaikan perkembangan tersebut dalam rangka untuk memenuhi kepuasan pelanggan.

Sementara itu, menurut Badudu & Zain definisi kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. (Badudu & Zain, 2001:781-782)

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa dalam hal ini makna yang paling relevan dari definisi publik dalam variabel pelayanan publik tersebut ialah masyarakat yang berada di suatu wilayah.

Hal tersebut juga diperjelas oleh Syafiie, dkk yang mengatakan bahwa publik merupakan sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki. (Syafiie, dkk, 1999:5)

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa dalam hal ini tentunya yang dimaksudkan pada kata “publik” ini ialah sekumpulan masyarakat yang berada di suatu wilayah yang memiliki kesamaan harapan untuk mendapatkan kebutuhannya dengan cara yang baik dan benar sesuai dengan ajaran nilai-nilai norma yang berlaku di wilayah tersebut.

Terdapat berbagai pandangan mengenai definisi pelayanan publik, menurut Moenir menyatakan bahwa :

“pelayanan publik merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.” (Moenir, 2006:26-27)

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa dalam konteks pelayanan publik tersebut dapat diketahui bahwa pelayanan publik perlu mendahulukan kepentingan publik, mempermudah serta memperingkat urusan publik dalam

pelayanan dan memberikan kepuasan atas pelayanan yang telah dilaksanakan tersebut.

Menurut Sinambela yang menyatakan bahwa pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. (Sinambela, 2006:5)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa pelayanan publik merupakan bentuk pertanggungjawaban dari penyelenggara negara yang dalam hal ini Pemerintah untuk memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat.

Lalu dilanjutkan dengan pernyataan dari Pamudji yang menyatakan bahwa pelayanan publik ialah jasa pelayanan pemerintah yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa. (Pamudji, 1994:21-22)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa konsep pelayanan publik ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang beragam terhadap pelayanan dalam bentuk barang maupun dalam bentuk jasa yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan. Selanjutnya Sinambela menyebutkan definisi dari pelayanan publik tersebut ialah :

“pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik” (Sinambela, 2006:5)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa dalam hal ini pelayanan publik merupakan sebuah kegiatan yang wajib Pemerintah berikan dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat yang bersifat fisik maupun non-fisik. Melalui beberapa pendapat tersebut maka dapat diketahui bahwa dalam hal ini pihak yang

bertanggungjawab dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat yaitu penyelenggara negara yang dalam hal ini ialah Pemerintah. Pemerintah perlu memiliki suatu sistem, prosedur maupun tata cara dalam melayani kebutuhan masyarakat baik secara barang maupun jasa yang bertujuan untuk mencapai tingkat kepuasan pada masyarakat.

Selanjutnya Kurniawan menyatakan bahwa definisi pelayanan publik ialah sebagai berikut :

“pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.” (Kurniawan 2005:4)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa dalam hal ini pelayanan publik diartikan sebagai upaya pemberian pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat melalui suatu tata layanan yang berdasarkan nilai-nilai dan norma yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Hal tersebut diperjelas lagi melalui pendapat Ratminto & Winarsih menyatakan bahwa defiinisi dari pelayanan publik sebagai berikut:

“Pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya yang menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh Pemerintah dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.” (Ratminto & Winarsih, 2007: 4-5)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa pelayanan publik merupakan tindakan langsung yang diberikan Pemerintah sebagai bentuk pertanggungjawaban dalam memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap barang maupun jasa yang pelaksanaannya diatur dalam suatu aturan yang terikat di wilayah tersebut.

Selanjutnya LAN menjelaskan mengenai konsep dari pelayanan publik berhubungan dengan peningkatan kapasitas dan kemampuan pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pelayanan. (LAN, 2003:17).

Pendapat tersebut kembali diperjelas oleh Siagian yang menyatakan bahwa:

“Fungsi pengaturan yang diselenggarakan oleh Pemerintah merupakan bagian dari pelayanan publik. Hanya saja dalam memberikan pelayanan publik dalam rangka pengaturan, Pemerintah memiliki fungsional tertentu yang tidak dimiliki oleh masyarakat.” (Siagian, 2001:128-129)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa dalam konsep pelayanan publik, pelayanan secara langsung kepada masyarakat bukan merupakan satu-satunya hal yang perlu diperhatikan oleh Pemerintah, tetapi Pemerintah juga perlu memerhatikan fungsi pengaturan yang menjadi landasan dari pelaksanaan pelayanan publik tersebut. Sebagai upaya memenuhi segala kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks, Pemerintah perlu mengenal mengenai klasifikasi dari suatu pelayanan yang akan diberikannya. Mahmudi menyatakan bahwa :

“Pelayanan yang harus diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu :

1. Pelayanan Kebutuhan Dasar
Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat meliputi
 - a) Kesehatan, merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat yang menjadi modal untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.
 - b) Pendidikan, tingkat pendidikan berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan.
 - c) Bahan Kebutuhan Pokok, Pemerintah berkewajiban untuk menjaga stabilitas harga dan ketersediaannya di pasar maupun di gudang.
2. Pelayanan Umum
Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat meliputi
 - a) Pelayanan Administratif, merupakan pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh publik. Misalnya : pelayanan kependudukan.
 - b) Pelayanan Barang, merupakan pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang menjadi kebutuhan publik. Misalnya : penyediaan tenaga listrik, dan sebagainya.

- c) Pelayanan Jasa, merupakan pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik. Misalnya : pelayanan sosial, dan sebagainya.”

(Mahmudi, 2005:205-210)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa pada dasarnya masyarakat tidak bisa lepas dari sebuah pelayanan, masyarakat senantiasa membutuhkan sebuah pelayanan selama dalam hidupnya. Seiring dengan perkembangan zaman yang terjadi maka kebutuhan pelayanan yang diperlukan masyarakat akan semakin beragam. Oleh karena itu Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan perlu berinovasi dalam memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat sehingga kualitas pelayanan publik mampu membuat masyarakat memiliki tingkat kepuasan terhadap pelayanan publik tersebut.

2.1.4 Kualitas Pelayanan Publik

Terdapat berbagai pandangan mengenai definisi dari kualitas pelayanan publik.

Salah satunya yang disampaikan oleh Ibrahim yang menyebutkan bahwa :

"kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan tersebut." (Ibrahim, 2008:22)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa kualitas pelayanan publik merupakan penilaian dari masyarakat sebagai penerima pelayanan yang berhubungan dengan produk dan jasa yang ditentukan saat kondisi pemberian pelayanan.

Sedangkan menurut Trilestari menyatakan bahwa orientasi dasar dari suatu kualitas pelayanan publik yaitu :

“Pada dasarnya terdapat tiga orientasi kualitas yang seharusnya konsisten antara yang satu dengan yang lain, yaitu persepsi pelanggan, produk dan proses. Untuk produk jasa pelayanan, ketiga orientasi tersebut dapat menyumbangkan keberhasilan organisasi ditinjau dari kepuasan pelanggan” (Trilestari, 2004:5)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa konsep kualitas pelayanan publik mengutamakan atas paradigma masyarakat ketika menjalani proses pelayanan maupun ketika menerima hasil pelayanan dalam rangka mencapai tujuan utamanya yaitu kepuasan masyarakat. Selain itu Fitzsimmons & Fitzsimmons menyatakan bahwa *customer satisfication is customers perception that a supplier has met or exceeded their expectation.* (Fitzsimmons & Fitzsimmons, 2001:2)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa dalam rangka mencapai tujuan utama dari pelaksanaan pelayanan publik tersebut Pemerintah selaku penyelenggara pelayanan publik perlu memerhatikan kepuasan pelanggan. Kepuasan pelanggan pada dasarnya disebabkan adanya suatu ekspektasi dari masyarakat ketika menerima pelayanan tersebut.

Selanjutnya Hardiyansyah juga menyatakan bahwa organisasi pelayanan publik menjadikan masyarakat sebagai penerima layanan yang berhak menilai kualitas pelayanan tersebut melalui kesamaan hak dan memiliki hak untuk mengevaluasi. (Hardiyansyah, 2011:58)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa penilaian kualitas pelayanan yang berdasarkan pada pandangan masyarakat yang sebagai penerima pelayanan menjadi tidak ada suatu ketetapan. Sehingga kualitas juga dapat dinilai dari totalitas yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan tersebut. Selanjutnya Saefullah menyatakan bahwa :

“untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik perlu ada upaya untuk memahami sikap dan perubahan kepentingan publik sendiri. Perubahan kehidupan dunia yang begitu cepat mempengaruhi yang cepat pula terhadap perubahan sikap dan perilaku masyarakat secara umum.” (Saefullah, 2008:28)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa Pemerintah perlu memerhatikan berbagai hal yang dapat mempengaruhi penyelenggaraan pelayanan tersebut. Salah satunya ialah memerhatikan mengenai kebutuhan dan keinginan masyarakat. Mengingat perkembangan zaman yang semakin sulit terkendali, maka dapat mempengaruhi keberagaman dari kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Hal tersebut senada dengan yang disampaikan oleh Thoha yaitu kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari *empowering* yang dialami oleh masyarakat. (Thoha, 2007:41)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa penyelenggaraan pelayanan publik oleh Pemerintah merupakan suatu langkah dari Pemerintah dalam rangka memberdayakan masyarakat melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya. Jika kebutuhan dasar tersebut dapat terpenuhi maka terdapat indikasi peningkatan taraf kehidupan masyarakat tersebut. Selanjutnya Sarwono menjelaskan mengenai makna dari kualitas dalam pelayanan publik, yaitu :

“Terdapat beberapa penekanan dalam peningkatan kualitas pada konsep pelayanan prima yang dapat diadaptasi oleh lembaga pemerintah :

1. Kualitas adalah pekerjaan setiap orang dalam organisasi agar mampu memberikan pelayanan yang terbaik;
2. Kualitas muncul dari pencegahan, bukan hasil dari suatu pemeriksaan atau inspeksi;
3. Kualitas menuntut kerja sama yang erat, semua orang dalam organisasi adalah penentu keberhasilan dalam pelaksanaan tugas;
4. Kualitas menuntut perbaikan berkelanjutan. Selanjutnya ditekankan bahwa pada saat diperlukan perubahan, misalnya dalam sistem dan

prosedur, tindakan yang cepat perlu ditempuh agar tidak terjadi keterlambatan dalam mengejar peningkatan kualitas.” (Sarwono, 1995:73)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa kualitas merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah yang disesuaikan dengan prosedur pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat sebagai langkah upaya pencegahan terhadap kegagalan dalam peningkatan kualitas pelayanan. Menurut LAN tantangan dan kendala tersebut terdiri dari :

1. Kontak antara pelanggan dengan penyedia pelayanan.
2. Variasi pelayanan
3. Para petugas pelayanan
4. Struktur organisasi
5. Informasi
6. Kepekaan permintaan dan penawaran
7. Prosedur
8. Ketidakpercayaan publik terhadap pelayanan publik (LAN, 2003:24-27)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa tantangan dan kendala dari penyelenggaraan pelayanan publik dipengaruhi oleh persiapan secara internal dari Pemerintah. Dalam mengatasi berbagai kendala dan masalah dari pelayanan tersebut maka Pemerintah selaku penyelenggara pelayanan perlu memahami beberapa unsur-unsur dalam kualitas pelayanan, Salah satunya ialah menurut Tjiptono yang dijelaskan sebagai berikut :

“Unsur-unsur dalam kualitas pelayanan terdiri dari :

1. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses
2. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan
5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya.” (Tjiptono, 1997:25)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa unsur-unsur tersebut merupakan beberapa hal yang harus dipenuhi Pemerintah sebagai pihak yang

bertanggungjawab dalam penyelenggara pelayanan publik. Hal itu juga disampaikan oleh Kumorotomo yang menyebutkan bahwa :

“Kualitas pelayanan publik terdiri atas 4 dimensi :

1. Efisiensi, mengandung arti maksimalisasi penggunaan sumber daya yang dimiliki
2. Efektivitas, merupakan tercapainya tujuan awal dari pelayanan tersebut.
3. Keadilan, berkaitan mengenai distribusi pelayanan yang luas.
4. Daya tanggap terhadap kebutuhan masyarakat.” (Kumorotomo, 2005:2)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa pelayanan publik diselenggarakan atas dasar pemenuhan kebutuhan dan keinginan masyarakat melalui tata layanan yang sudah diatur oleh aturan yang berlaku berdasarkan nilai dan norma yang baik sehingga pelayanan publik pada dasarnya harus memudahkan masyarakat dalam melaksanakannya. Dimensi tersebut kembali diperjelas oleh Gaspersz yang menyebutkan bahwa :

“Dimensi dalam peningkatan kualitas pelayanan, yaitu :

1. Ketepatan waktu pelayanan
2. Akurasi pelayanan, yang berkaitan dengan reliabilitas
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan
4. Tanggung jawab berkaitan dengan penerimaan pesanan maupun penanganan keluhan.
5. Kelengkapan, menyangkut ketersediaan sarana pendukung.
6. Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan
7. Variasi model pelayanan
8. Pelayanan pribadi, berkaitan dengan fleksibilitas/penanganan permintaan khusus
9. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang, kemudahan informasi
10. Atribut pendukung pelayanan lainnya, seperti kebersihan, lingkungan, fasilitas.” (Gaspersz, 1997:2)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa dimensi pelayanan publik tersebut merupakan sebuah langkah yang harus diperhatikan oleh Pemerintah dalam membangun sebuah pelayanan yang berkualitas sehingga masyarakat dapat memiliki tingkat kepuasan terhadap pelayanan publik tersebut. Selanjutnya LAN

dalam Hardiyansyah menyatakan bahwa kriteria pelayanan publik yang baik ialah sebagai berikut :

1. Kesederhanaan, terdiri dari prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah dan cepat dilaksanakan oleh masyarakat.
2. Kejelasan dan kepastian mengenai prosedur pelayanan
3. Keamanan, mengandung arti proses hasil pelayanan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat
4. Keterbukaan mengenai informasi proses pelayanan
5. Efisiensi, mengandung arti pencegahan dari adanya pengulangan pemenuhan persyaratan yang diajukan oleh masyarakat.
6. Ekonomis, mengandung arti pengenaan biaya yang wajar
7. Keadilan yang merata, mengandung arti jangkauan pelayanan yang harus meluas ke seluruh lapisan masyarakat.
8. Ketepatan waktu.
9. Kriteria kuantitatif, terdiri dari jumlah pelanggan, waktu pelayanan, penggunaan sumber daya, dan frekuensi keluhan atau pujian dari masyarakat. (LAN dalam Hardiyansyah, 2011:66-68)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa selain memudahkan masyarakat, penyelenggaraan pelayanan publik juga harus menerapkan keterbukaan kepada masyarakat sehingga masyarakat memiliki kejelasan sebelum mendapatkan pelayanan tersebut. Hal tersebut juga disampaikan melalui konsep pelayanan prima dari Sinambela yaitu :

“Kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang lebih dikenal dengan konsep pelayanan prima. Berikut adalah variabel dalam konsep pelayanan prima :

1. Pemerintahan yang bertugas melayani;
2. Masyarakat yang dilayani pemerintah;
3. Kebijakan yang dijadikan landasan pelayanan publik;
4. Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih;
5. Sumber daya yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan;
6. Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas pelayanan masyarakat;
7. Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat;
8. Perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat sesuai fungsinya.” (Sinambela, 2006:8)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa selain kesiapan secara materiil, Pemerintah juga perlu mempersiapkan aparturnya sebelum memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat. Aparatur tersebut perlu memahami mengenai konsep pelayanan yang akan dijalaninya hingga memahami operasionalisasi dalam pelayanan tersebut. Selanjutnya Sinambela menjelaskan mengenai kualitas pelayanan yang prima tersebut bahwa :

“Kualitas pelayanan yang prima tercermin dari :

1. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
4. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;
5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi terhadap pengguna pelayanan.
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.” (Sinambela, 2006:6)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa setelah Pemerintah memiliki kesiapan secara internal tersebut, langkah selanjutnya yang harus diperhatikan oleh Pemerintah ialah mempersiapkan kondisi eksternal dalam penyelenggaraan pelayanan tersebut yang dalam hal ini ialah masyarakat yang menjadi objek pelayanan tersebut. Sedangkan menurut Fandy menjelaskan mengenai beberapa hal yang harus diperhatikan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yaitu :

“Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pemberian layanan, yaitu :

1. *Function*, kinerja primer yang dituntut;
2. *Confirmance*, kepuasan yang didasarkan pada pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan;
3. *Reliability*, kepercayaan terhadap jasa dalam kaitannya dengan waktu;
4. *Serviceability*, kemampuan untuk melakukan perbaikan apabila terjadi kekeliruan;
5. *Assurance*, mencakup pengetahuan dan sifat yang dapat dipercaya yang dimiliki oleh staf.” (Fandy, 1997:14)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa dalam mengukur kualitas pelayanan publik tidak dapat hanya diukur dengan indikator tunggal namun memerlukan pengukuran melalui multi-indikator yakni secara internal maupun eksternal. Oleh karena itu setiap pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah dapat berpengaruh pada penilaian kualitas pelayanan. Hal tersebut juga terdapat pada teori *service quality* dari Zeithaml, dkk yang menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh *expected service* (pelayanan yang diharapkan) dan *preceived service* (pelayanan yang diterima). Lebih lanjut lagi, Zeithaml, dkk menjelaskan bahwa :

“*expected service* (pelayanan yang diharapkan) dan *preceived service* (pelayanan yang diterima) tersebut ditentukan oleh :

1. *Tangibles*;
2. *Reliability*;
3. *Responsiveness*;
4. *Competence*;
5. *Courtesy*;
6. *Credibility*;
7. *Feel secure*;
8. *Access*;
9. *Communication*;
10. *Understanding the customer.*” (Zeithaml, dkk, 1990:23)

Selanjutnya dari sepuluh dimensi kualitas pelayanan tersebut, Zeithaml, dkk kembali menyederhanakannya hanya menjadi 5 dimensi, yakni :

1. *Tangibles, appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials.*
2. *Reliability, ability to performs the promised service dependably and accurately,*
3. *Responsiveness, willingness to help customers and provide prompt service.*
4. *Assurance, knowledge and courtesy of employees and their ability to convey trust and confidence.*
5. *Emphaty, the firm provides care and individualized attention to its customers. (Zeithaml, dkk, 1990:23)*

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa dalam menilai suatu kualitas pelayanan aplikasi perlu memerhatikan beberapa dimensi *tangible* yakni fasilitas yang dimiliki aplikasi tersebut, seperti saran dan prasarana, media komunikasi yang diperlukan dalam mengelola aplikasi tersebut. Selain itu dimensi *reliability* perlu memperhatikan juga kemampuan aplikasi dalam mengatasi masalah yang terjadi pada masyarakat pada proses pelayanan, standar pelayanan yang jelas, dan kemampuan aplikasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan yang dijanjikan. Selanjutnya dimensi *responsiveness* menjelaskan mengenai kemampuan aplikasi dalam mengatasi dan menanggapi keluhan serta masalah yang dimiliki masyarakat dalam proses pelayanan berlangsung melalui ketanggapan aplikasi, kecepatan pelayanan, ketepatan pelayanan. Selain itu dimensi *assurance* menjelaskan mengenai kemampuan aplikasi dalam memberikan jaminan kemampuan mengenai pelayanan yang akan didapatkan masyarakat melalui aplikasi tersebut. Yang terakhir, dimensi *emphaty* menjelaskan mengenai kemampuan aplikasi dalam membantu mengatasi kebutuhan yang dimiliki masyarakat dalam proses pelayanan.

Selanjutnya Hardiyansyah menyebutkan masing-masing dimensi tersebut menjadi beberapa indikator-indikator yang secara umum dapat mewakilinya, indikator-indikator tersebut terdiri dari:

1. *Tangibles* (Berwujud) terdiri dari :
 - a. Penampilan petugas/aparatur dalam melayani pelanggan
 - b. Kenyamanan tempat melakukan pelayanan
 - c. Kemudahan dalam proses pelayanan
 - d. Kedisiplinan petugas/aparatur dalam melakukan pelayanan
 - e. Kemudahan akses pelanggan dalam permohonan pelayanan
 - f. Penggunaan alat bantu dalam pelayanan
2. *Reliability* (Kehandalan) terdiri dari :
 - a. Kecermatan petugas dalam melayani pelanggan
 - b. Memiliki standar pelayanan yang jelas
 - c. Kemampuan petugas/aparatur dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan
 - d. Keahlian petugas dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan.
3. *Responsiveness* (Ketanggapan) terdiri dari :
 - a. Merespon setiap pelanggan/pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan
 - b. Petugas/aparatur pemerintah melakukan pelayanan dengan cepat
 - c. Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan tepat
 - d. Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cermat
 - e. Petugas/aparatur pemerintah melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat
 - f. Semua keluhan pelanggan direspon oleh petugas.
4. *Assurance* (Jaminan) terdiri dari :
 - a. Petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan
 - b. Petugas memberikan jaminan biaya dalam pelayanan
 - c. Petugas memberikan jaminan legalitas dalam pelayanan
 - d. Petugas memberikan jaminan kepastian biaya dalam pelayanan
5. *Emphaty* (Empati) terdiri dari :
 - a. Mendahulukan kepentingan pemohon/pelanggan
 - b. Petugas melayani dengan sikap ramah
 - c. Petugas melayani dengan tidak diskriminatif
 - d. Petugas melayani dan menghargai setiap pelanggan (Hardiyansyah, 2011:63)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa dari berbagai dimensi pelayanan publik tersebut, dapat diketahui bahwa kemampuan penyelenggara pelayanan baik secara materiil maupun non-materiil menjadi sorotan utama dalam

penilaian kualitas pelayanan publik. Namun penilaian kualitas dari masyarakat tersebut dapat menjadi sebuah perbaikan berkesinambungan bagi Pemerintah dalam memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Hal tersebut juga disampaikan oleh Sinambela mengenai makna penilaian kualitas pelayanan publik sebagai berikut :

“Penilaian suatu kualitas pelayanan publik tidak hanya menghasilkan suatu kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah yang telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah tersebut.” (Sinambela, 2006:43)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa berbagai dimensi pelayanan publik tersebut dapat menilai mutu dari suatu pelayanan publik yang diberikan oleh Pemerintah. Selain itu dimensi pelayanan publik ini dapat menjadi tolok ukur kualitas pelayanan melalui berbagai kriteria yang terdapat pada dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik.

2.1.5 Inovasi Pelayanan Publik

Secara sederhana inovasi dapat diartikan sebagai suatu langkah pembaruan dari sesuatu hal yang telah ada. Terdapat berbagai pendapat mengenai definisi dari inovasi tersebut. Menurut Muluk mengatakan bahwa inovasi berarti mengubah sesuatu hal sehingga menjadi sesuatu yang baru. Selanjutnya Muluk menjelaskan bahwa inovasi merupakan instrumen untuk mengembangkan cara-cara baru dalam menggunakan sumber daya dan memenuhi kebutuhan secara lebih efektif. (Muluk, 2008:44)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa inovasi merupakan suatu cara dalam mengembangkan sesuatu hal yang telah lama berlaku melalui penggunaan cara-cara baru sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat secara efektif. Selanjutnya Mirnasari menyatakan bahwa inovasi merupakan usaha untuk memperkenalkan ide baru, barang baru, pelayanan baru dan cara-cara baru yang lebih bermanfaat.

Lebih lanjut lagi Mirnasari juga menyatakan bahwa inovasi merupakan proses pembuatan perubahan terhadap sesuatu yang telah mapan dengan memperkenalkan sesuatu yang baru yang memberikan nilai tambah bagi pelanggan (Mirnasari, 2013:77).

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa inovasi dapat dikatakan sebagai pemberian nilai tambah baik secara fisik maupun non-fisik yang telah dirancang secara mapan bagi pengguna atau dalam sudut pandang pelayanan publik disebut dengan masyarakat. Selanjutnya Fitriana menjelaskan definisi dari inovasi sebagai berikut:

“secara umum inovasi adalah pembaharuan/kreativitas/ciptaan baru yang mampu memberikan nilai tambah. Sedangkan dalam sudut pelayanan publik, inovasi adalah pembaharuan/kreativitas/ciptaan baru yang mampu meningkatkan kualitas pelayanan.” (Fitriana, 2014:4)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa inovasi dapat dilihat melalui dua paradigma yaitu paradigma umum dan paradigma pelayanan publik. Berdasarkan kedua paradigma tersebut dapat diketahui bahwa inovasi merupakan tindakan pembaharuan yang mampu memberikan nilai tambah, apabila dilihat dari paradigma pelayanan publik yaitu meningkatkan kualitas pelayanan publik. Selain itu menurut Setyaningrum menyebutkan bahwa :

“Inovasi dapat dilihat melalui dua sudut pandang yakni inovasi sebagai ‘objek’ dan inovasi sebagai ‘aktivitas’. Inovasi sebagai ‘objek’ memiliki arti sebagai suatu produk atau praktik baru bagi suatu aplikasi, umumnya dalam suatu konteks komersialisasi. Sedangkan inovasi sebagai ‘aktivitas’ memiliki arti sebagai proses penciptaan suatu pembaruan yang berkaitan dengan komersialisasi.” (Setyaningrum, 2009:81)

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa inovasi dapat diartikan dalam paradigma objek dan paradigma tindakan. Berdasarkan kedua paradigma tersebut dapat diketahui bahwa inovasi dapat berpengaruh terhadap proses komersialisasi pelayanan. Tentunya dalam penerapan inovasi pelayanan tersebut Pemerintah perlu memerhatikan beberapa aspek yang perlu diperhatikan. Aspek yang perlu diperhatikan dalam inovasi pelayanan menurut Rogers terdiri dari :

1. *Relative advantage*
2. *Compatibility*
3. *Complexity*
4. *Triability*
5. *Observability* (Rogers, 2003:12)

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa inovasi pelayanan yang akan diterapkan oleh Pemerintah dalam melayani masyarakat tersebut perlu memastikan kondisi masyarakat yang beragam sehingga dapat menghasilkan berbagai inovasi pelayanan sesuai dengan kondisi masyarakat tersebut. Hal tersebut dapat ditempuh melalui berbagai cara yang ditempuh oleh Pemerintah sesuai dengan tipologi inovasi pelayanan. Tipologi dalam inovasi pelayanan menurut Halvorsen terdiri dari :

1. *A new or improved service*
2. *Process innovation*
3. *Administrative innovation*
4. *System innovation*
5. *Conceptual innovation*
6. *Radical change of rationality* (Halvorsen, 2005:5)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa setelah menyesuaikan tipologi yang akan ditempuh oleh Pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya Pemerintah dapat melakukan pengkategorian dalam inovasi pelayanan. Kategori inovasi menurut Halvorsen terdiri dari (1) *Incremental innovations-radical innovations*; (2) *Top-down innovations-Bottom-up innovations*; (3) *Needs-ied innovations and efficiency-ied innovations*. (Halvorsen, 2005:5)

Selanjutnya, kategori inovasi menurut Muluk terdiri dari :

1. *Sustaining innovation* (inovasi berkelanjutan), merupakan proses inovasi yang membawa perubahan baru namun dengan tetap berdasarkan pada kondisi pelayanan dan sistem yang sedang berjalan atau produk yang sudah ada.
2. *Discontinues innovation* (inovasi terputus), merupakan proses inovasi yang membawa perubahan yang sama sekali baru dan tidak lagi berdasarkan pada kondisi yang sudah ada sebelumnya. (Muluk, 2008:48)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa pada dasarnya proses pengkategorian dalam memberikan inovasi pelayanan ini dapat diartikan sebagai perencanaan dalam memberikan inovasi pelayanan kepada masyarakat. Selain itu proses ini dapat bermanfaat untuk mengukur kesiapan Pemerintah dalam menghadapi segala hambatan dalam pelaksanaan inovasi. Hambatan dalam inovasi menurut Mulgan & Albury terdiri dari :

1. *Reluctance to close down failing programes or organizations*
2. *Over reliance on high performers as sources of innovation*
3. *Technologies available but constraining cultural or organizational arrangement*
4. *No rewards or incentive to innovate or adopt innovations*
5. *Poor skills in active risk or change management*
6. *Short-terms budgets and planning horizons*
7. *Delivering pressures and administrative burdens*
8. *Culture of risk aversion* (Mulgan & Albury, 2003:31-32)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa dalam mengatasi hambatan tersebut saat ini muncul sebuah konsep *e-government* yang dapat membantu Pemerintah sebagai penanggungjawab dari pelaksanaan pelayanan dalam menyesuaikan perkembangan zaman saat ini sehingga tetap mampu memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Secara sederhana menurut Flyzik dalam Indrajit memberikan pengertian *e-government is about bringing the government into the world of the Internet, and work on Internet time.*” (Flyzik dalam Indrajit, 2016:5)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa secara sederhana definisi *e-government* dapat dikatakan sebagai penerapan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) di lingkungan Pemerintahan. Lebih lanjut lagi menurut Westcott dalam Indrajit definisi dari *e-government* sebagai berikut :

“E-government is the use of information and communications technology (ICT) to promote more efficient and cost effective government, facilitate more convenient government services, allow greater public access to information, and make government more accountable to citizens.” (Westcott dalam Indrajit, 2016:4)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa *e-Government* merupakan sebuah langkah Pemerintah dalam menggunakan teknologi informasi dan komunikasi dalam menjalankan fungsinya yang bertujuan untuk mempermudah aksesibilitas masyarakat terhadap seluruh layanan yang diberikan oleh Pemerintah menjadi efektif dan efisien. Konsep *e-Government* memiliki karakteristik khusus yang perlu dipahami oleh Pemerintah dalam penerapannya. Menurut Indrajit yang menyampaikan bahwa karakteristik yang dimiliki dari *e-government* yaitu :

“Karakteristik *e-Government* ialah :

1. Mekanisme interaksi baru antara pemerintah dengan masyarakat atau pihak kepentingan lainnya.
2. Melibatkan penggunaan Teknologi Informasi & Komunikasi
3. Memperbaiki mutu pelayanan publik.” (Indrajit, 2016:5-6)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa *e-Government* hadir sebagai pilihan baru untuk Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan menerapkan berbagai inovasi untuk melayani masyarakat. Dengan melibatkan teknologi informasi dan komunikasi dalam pelayanan publik dapat menjadi mekanisme interaksi baru antara Pemerintah dengan pihak yang berkepentingan sehingga mampu menciptakan mutu pelayanan publik yang berkualitas.

Selanjutnya Indrajit menyatakan bahwa konsep *e-Government* tidak muncul begitu saja, tetap terdapat suatu pemicu dari kehadiran konsep *e-Government* tersebut, yaitu (1) era globalisasi yang datang lebih cepat dari yang diperkirakan telah membuat isu-isu strategis menjadi hal-hal utama yang harus diperhatikan oleh setiap bangsa; (2) Kemajuan teknologi informasi (komputer dan telekomunikasi) terjadi sedemikian pesatnya; (3) Meningkatnya kualitas kehidupan masyarakat di dunia. (Indrajit, 2016:7)

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa Pemerintah perlu beradaptasi dengan cepat terhadap perkembangan teknologi yang semakin sulit terkendali karena hal tersebut juga akan mempengaruhi kualitas kehidupan masyarakat. Sehingga Pemerintah perlu mengendalikan kecenderungan dari konsep *e-Government* tersebut. Dalam perkembangannya di Indonesia, penerapan konsep *e-Government* didasari salah satunya oleh Pasal 62 Peraturan Presiden Nomor 96

Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil yang menyebutkan bahwa :

“Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil diselenggarakan dengan prinsip:

- a. memberi kemudahan bagi pengguna dan masyarakat;
- b. memiliki sistem verifikasi dan validasi untuk memastikan kebenaran dan keabsahan data Penduduk;
- c. integrasi dan keterhubungan data antarinstansi dan atau lintas instansi terkait dengan tetap menghormati kerahasiaan data pribadi;
- d. pengelolaan data yang akurat, valid, dan dapat dipertanggungjawabkan;
- e. dapat beradaptasi dengan perkembangan teknologi informasi; dan
- f. efisien dan efektif.

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa salah satu dampak konsep *e-Government* terhadap inovasi pelayanan publik tersebut dapat dilihat melalui pelayanan yang diberikan kepada masyarakat di bidang kependudukan dan pencatatan sipil. Salah satunya ialah Pemerintah telah mengatur hal tersebut melalui Pasal 65 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil yang menyebutkan bahwa (1) pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil dilaksanakan melalui SIAK; (2) SIAK harus memiliki aplikasi pelaporan daring (*online*).

Berdasarkan peraturan diatas dapat diketahui bahwa konsep *e-government* telah mempengaruhi dalam pelaksanaan pelayanan publik di bidang kependudukan dan pencatatan sipil dengan mendorong penyelenggara pelayanan di bidang tersebut untuk memberikan inovasi pelayanan berbasis aplikasi *online*. Selain itu, Pemerintah telah mengatur hal tersebut melalui Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Layanan Administrasi Kependudukan yang menyebutkan bahwa :

- (1) Dokumen kependudukan yang ditingkatkan kualitas pelayanannya paling sedikit:
 - a. KK;
 - b. KTP-el;
 - c. Akta Kelahiran;
 - d. Akta Perkawinan;
 - e. Akta Kematian; dan
 - f. Surat Keterangan Pindah.
- (2) Penerbitan dokumen kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan dalam waktu 1 (satu) jam dan paling lama 24 (dua puluh empat) jam sejak persyaratan dinyatakan lengkap oleh petugas pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten / Kota.
- (3) Batas waktu penyelesaian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikecualikan apabila terjadi gangguan jaringan komunikasi data dan/atau sarana prasarana yang berhubungan dengan penyelesaian dokumen kependudukan.
- (4) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan peraturan diatas dapat diketahui bahwa melalui penerapan pelayanan yang berbasis pada konsep *e-government* tersebut maka kecepatan proses dalam pelayanan tersebut juga telah dipengaruhi sebagai wujud peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan Pemerintah kepada masyarakat. Penerapan konsep tersebut merupakan usaha Pemerintah dalam berinovasi terhadap pelayanan publik yang akan diberikan kepada masyarakat. Tentunya dalam memberikan inovasi pelayanan tersebut Pemerintah tetap berasaskan kepentingan masyarakat yang menjadi tanggungjawab Pemerintah untuk memenuhinya.

2.2 Kerangka Pemikiran

Pada dasarnya masyarakat tidak bisa lepas dari sebuah pelayanan, masyarakat senantiasa membutuhkan sebuah pelayanan selama dalam hidupnya. Seiring dengan perkembangan zaman yang terjadi maka kebutuhan pelayanan yang diperlukan masyarakat akan semakin beragam. Oleh karena itu Pemerintah sebagai

penyelenggara pelayanan perlu berinovasi dalam memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat sehingga kualitas pelayanan publik mampu membuat masyarakat memiliki tingkat kepuasan terhadap pelayanan publik tersebut. Penyelenggaraan pelayanan publik oleh Pemerintah merupakan suatu langkah dari Pemerintah dalam rangka memberdayakan masyarakat melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya. Jika kebutuhan dasar tersebut dapat terpenuhi maka terdapat indikasi peningkatan taraf kehidupan masyarakat tersebut.

Dalam konteks pelayanan publik tersebut dapat diketahui bahwa pelayanan publik perlu mendahulukan kepentingan publik, mempermudah serta memperingkat urusan publik dalam pelayanan dan memberikan kepuasan atas kualitas dalam pelayanan yang telah diberikan. Pada dasarnya kualitas tidak memiliki sebuah nilai kepastian dikarenakan sifatnya yang abstrak. Penilaian dari kualitas dapat diketahui dari para pelanggan yang dalam hal ini ialah masyarakat. Apabila masyarakat merasa puas terhadap suatu pelayanan yang diberikan maka pelayanan tersebut dapat disebut sebagai sebuah pelayanan yang berkualitas. Namun sebaliknya, apabila masyarakat merasa tidak puas terhadap suatu pelayanan yang diberikan maka pelayanan tersebut dapat disebut sebagai sebuah pelayanan yang tidak berkualitas. Oleh karena itu kualitas selalu berkaitan dengan yang diharapkan dan yang diterima oleh masyarakat pada saat proses pelayanan. Konsep kualitas pelayanan publik mengutamakan atas paradigma masyarakat ketika menjalani proses pelayanan maupun ketika menerima hasil pelayanan dalam rangka mencapai tujuan utamanya yaitu kepuasan masyarakat.

Kualitas dapat diartikan sebagai suatu produk secara fisik yang diterima masyarakat dari Pemerintah tersebut. Hal tersebut juga dapat mempengaruhi dari sifat produk yang diberikan dan kemampuan yang dimiliki oleh Pemerintah. Kualitas tidak hanya dapat dinilai melalui produk secara fisik, namun kualitas dapat dinilai melalui tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah. Kualitas merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah yang disesuaikan dengan prosedur pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat sebagai langkah upaya pencegahan terhadap kegagalan dalam peningkatan kualitas pelayanan. Dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan tersebut, Pemerintah memerlukan suatu inovasi.

Inovasi dapat dilihat melalui dua paradigma yaitu paradigma umum dan paradigma pelayanan publik. Berdasarkan kedua paradigma tersebut dapat diketahui bahwa inovasi merupakan tindakan pembaharuan yang mampu memberikan nilai tambah, apabila dilihat dari paradigma pelayanan publik yaitu meningkatkan kualitas pelayanan publik. Selain itu inovasi juga dapat diartikan dalam paradigma objek dan paradigma tindakan. Berdasarkan kedua paradigma tersebut dapat diketahui bahwa inovasi dapat berpengaruh terhadap proses komersialisasi pelayanan. Tentunya dalam penerapan inovasi pelayanan tersebut Pemerintah perlu memerhatikan beberapa aspek yang perlu diperhatikan.

Inovasi pelayanan yang akan diterapkan oleh Pemerintah dalam melayani masyarakat tersebut perlu memastikan kondisi masyarakat yang beragam sehingga dapat menghasilkan berbagai inovasi pelayanan sesuai dengan kondisi masyarakat tersebut. Hal tersebut dapat ditempuh melalui berbagai cara yang ditempuh oleh

Pemerintah sesuai dengan tipologi inovasi pelayanan. Setelah menyesuaikan tipologi yang akan ditempuh oleh Pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya Pemerintah dapat melakukan pengkategorian dalam inovasi pelayanan. Pada dasarnya proses pengkategorian dalam memberikan inovasi pelayanan ini dapat diartikan sebagai perencanaan dalam memberikan inovasi pelayanan kepada masyarakat. Selain itu proses ini dapat bermanfaat untuk mengukur kesiapan Pemerintah dalam menghadapi segala hambatan dalam pelaksanaan inovasi.

Dalam mengatasi hambatan tersebut saat ini muncul sebuah konsep *e-government* yang dapat membantu Pemerintah sebagai penanggungjawab dari pelaksanaan pelayanan dalam menyesuaikan perkembangan zaman saat ini sehingga tetap mampu memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. *e-Government* merupakan sebuah langkah Pemerintah dalam menggunakan teknologi informasi dan komunikasi dalam menjalankan fungsinya yang bertujuan untuk mempermudah aksesibilitas masyarakat terhadap seluruh layanan yang diberikan oleh Pemerintah menjadi efektif dan efisien.

Konsep *e-Government* hadir sebagai pilihan baru untuk Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan menerapkan berbagai inovasi untuk melayani masyarakat. Dengan melibatkan teknologi informasi dan komunikasi dalam pelayanan publik dapat menjadi mekanisme interaksi baru antara Pemerintah dengan pihak yang berkepentingan sehingga mampu menciptakan mutu pelayanan publik yang berkualitas. Pemerintah perlu beradaptasi dengan cepat terhadap perkembangan teknologi yang semakin sulit terkendali karena hal tersebut juga

akan mempengaruhi kualitas kehidupan masyarakat. Sehingga Pemerintah perlu mengendalikan kecenderungan dari konsep *e-Government* tersebut agar tidak terjadinya dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Hambatan dari penyelenggaraan pelayanan publik tersebut dapat dipengaruhi oleh persiapan secara internal dari Pemerintah ataupun kesiapan adaptasi masyarakat sebagai penerima perubahan pada penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam mengatasi berbagai kendala dan masalah dari pelayanan tersebut maka Pemerintah selaku penyelenggara pelayanan perlu memahami beberapa dimensi dalam kualitas pelayanan. Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil menyatakan bahwa tata cara pelayanan kependudukan menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah melalui Disdukcapil Kabupaten/Kota. Selain itu dalam peraturan tersebut juga disebutkan bahwa proses pelayanan kependudukan harus adaptif dan sesuai dengan perkembangan zaman melalui pembuatan aplikasi. Dalam pembuatan aplikasi tersebut dilaksanakan melalui SIAK (Sistem Informasi Administrasi Kependudukan). Upaya yang dilakukan Disdukcapil Kota Bandung dalam melaksanakan peraturan tersebut melalui memberikan pelayanan yang merata terhadap masyarakat Kota Bandung telah dilakukan melalui berbagai inovasi pelayanan, diantaranya ialah melalui pembuatan aplikasi *salaman* (selesai dalam genggam).

Mengingat begitu beragam paradigma mengenai dimensi kualitas pelayanan publik tersebut, penelitian ini menggunakan dimensi kualitas pelayanan dari Zeithaml sebagai alat analisa dalam kualitas pelayanan Dinas Kependudukan Dan

Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kota Bandung melalui aplikasi *salaman*. Inovasi pelayanan kependudukan yang diberikan oleh Pemerintah Kota Bandung melalui aplikasi *salaman* ini bertujuan untuk memudahkan masyarakat dalam mengurus dokumen kependudukan yang dibutuhkan dengan prinsip efektif dan efisien sehingga meminimalisir masyarakat Kota Bandung datang ke Disdukcapil Kota Bandung. Namun di sisi lain aplikasi *salaman* ini masih perlu diuji mengenai kualitas pelayanannya dalam mencapai tujuan tersebut. Dikarenakan hingga saat ini pelayanan yang diberikan pada aplikasi ini masih memiliki masalah yang dirasakan oleh masyarakat pengguna aplikasi tersebut diantaranya ialah yang pertama, proses pendaftarannya yang tidak terhubung dengan kepemilikan NIK pemohon. Kedua, aplikasi yang sering mengalami *crash* saat telah masuk pada menu pelayanan. Ketiga, ketanggapan dari admin aplikasi *salaman* yang terlambat bahkan tidak merespon pertanyaan dari masyarakat.

Kualitas pelayanan aplikasi *salaman* menjadi suatu permasalahan yang strategis di Kota Bandung karena aplikasi *salaman* telah mengalami perubahan proses pelayanan yang semula pelayanan kependudukan yang berbasis konvensional. Dalam menyikapi hal tersebut tentunya masyarakat Kota Bandung berharap perubahan proses pelayanan tersebut mampu membuat kualitas pelayanan meningkat. Sehingga hal tersebut mampu berpengaruh kepada kepercayaan masyarakat Kota Bandung kepada Pemerintah Kota Bandung. Kualitas pelayanan yang baik mampu meningkatkan kepuasan masyarakat atas kinerja Pemerintah daerah sedangkan apabila sebaliknya maka dapat menimbulkan adanya suatu krisis kepercayaan dari masyarakat kepada Pemerintah.

Dalam menilai suatu kualitas pelayanan tersebut terdapat beberapa dimensi kualitas pelayanan menurut Zeithaml tersebut terdiri dari aspek *tangibles*, aspek *reliability*, aspek *responsiveness*, aspek *assurance*, aspek *emphaty*.

Kesatu, dimensi *tangible* merupakan ketersediaan fasilitas dan sumber daya yang dimiliki oleh Disdukcapil Kota Bandung melalui aplikasi *salaman*. Ketersediaan fitur aplikasi, sarana dan pra sarana serta media komunikasi aplikasi tersebut sangat dibutuhkan agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat berjalan dengan baik dan mencapai kepuasan.

Kedua, dimensi *reliability* merupakan kemampuan yang dimiliki oleh aplikasi *salaman* dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan prosedur yang berlaku. Kemampuan aplikasi *salaman* mencerminkan sebagai kemampuan aparatur dalam melayani masyarakat secara handal sehingga pelayanan yang diberikan pada aplikasi *salaman* dapat berkualitas baik.

Ketiga, dimensi *responsiveness* merupakan kecepatan respon dan ketanggapan yang dimiliki oleh aplikasi *salaman* dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kecepatan respon dan ketanggapan yang dimiliki oleh aplikasi *salaman* tersebut dapat tercerminkan ketika masyarakat memberikan keluhan yang dirasakan dalam proses pelayanan pada aplikasi *salaman*.

Keempat, dimensi *assurance* merupakan kemampuan aplikasi *salaman* dalam memberikan informasi mengenai pelayanan yang akan didapatkan masyarakat melalui aplikasi tersebut. Selain itu kemampuan memberikan informasi yang dimiliki oleh aplikasi *salaman* tersebut sangat dibutuhkan agar masyarakat memiliki kepastian waktu, biaya dan legalitas dalam mendapatkan pelayanan pada aplikasi

salaman sehingga dapat memberikan kepercayaan dan keyakinan pada aplikasi *salaman*.

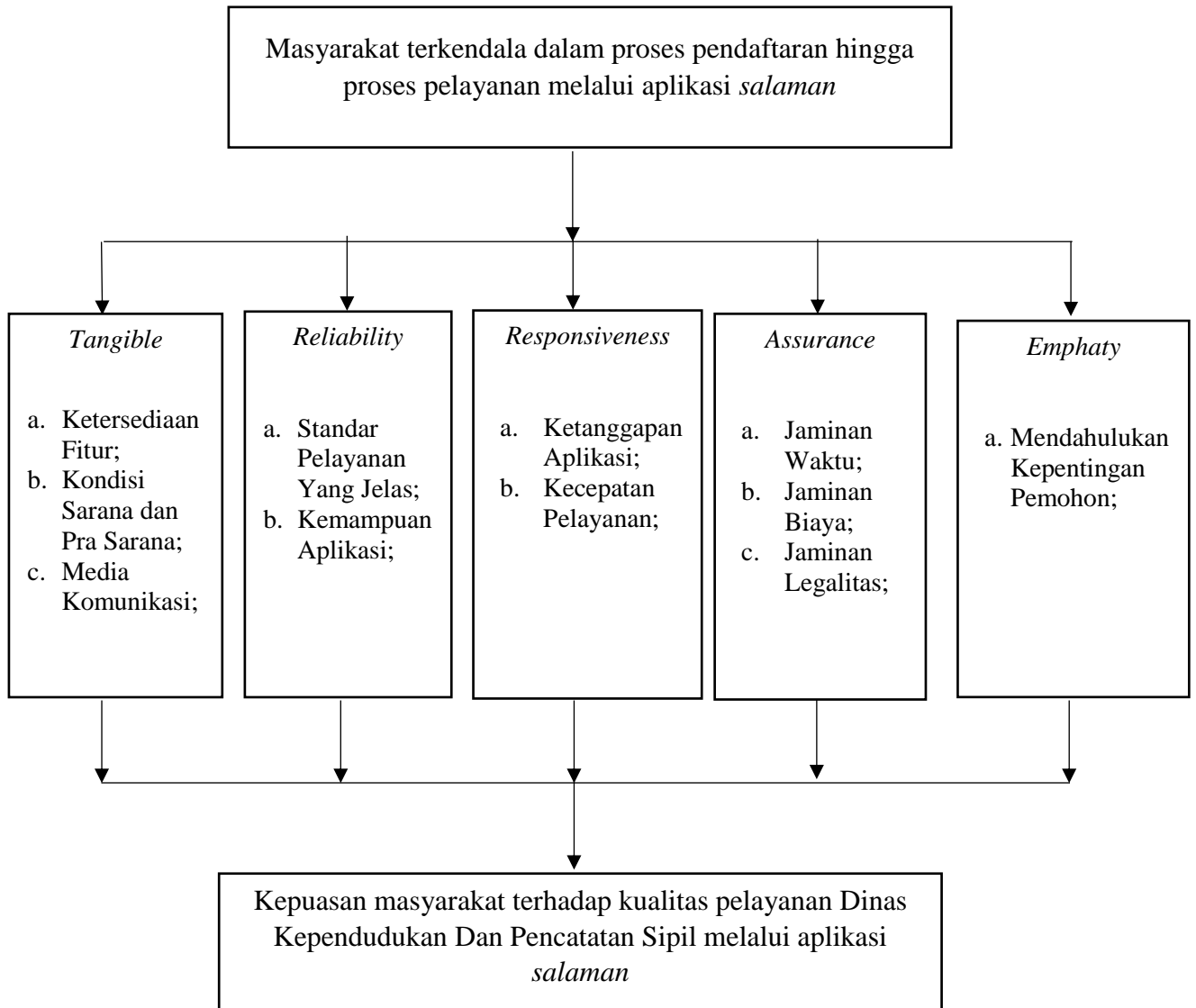
Kelima, dimensi *emphaty* merupakan kemampuan aplikasi *salaman* dalam mendahulukan kepentingan yang dimiliki masyarakat dalam proses pelayanan. Kemampuan tersebut dapat berpengaruh pada kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Pada kelima aspek tersebut terdapat beberapa indikator-indikator mewakilinya. Pertama, pada dimensi *tangible* terdiri dari indikator ketersediaan fitur yang terdapat pada aplikasi dan ketersediaan sumber daya yang dimiliki dalam proses pelayanan melalui aplikasi. Kedua, pada dimensi *reliability* terdiri dari indikator standar pelayanan yang jelas dan kemampuan aplikasi dalam memberikan pelayanan. Ketiga, pada dimensi *responsiveness* terdiri dari indikator kecepatan respon pada pelayanan melalui aplikasi dan kecepatan proses pelayanan melalui aplikasi. Keempat, pada dimensi *assurance* terdiri dari indikator jaminan waktu, jaminan biaya, jaminan legalitas. Kelima, pada dimensi *emphaty* terdiri dari indikator mendahulukan kepentingan pemohon dalam proses pelayanan melalui aplikasi.

Dimensi pelayanan publik tersebut dapat menilai mutu dari suatu pelayanan publik yang diberikan oleh Pemerintah. Selain itu dimensi pelayanan publik ini dapat menjadi tolok ukur kualitas pelayanan melalui berbagai indikator-indikator yang terdapat pada dimensi kualitas pelayanan tersebut sehingga tercapai kepuasan.

Berdasarkan uraian di atas maka kerangka pemikiran yang disusun dalam penelitian ini adalah sebagai berikut

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran



2.3 Proposisi

Berdasarkan uraian kerangka pemikiran di atas maka proposisi pada penelitian ini adalah kendala masyarakat dalam proses pendaftaran hingga proses pelayanan melalui aplikasi *salaman* ditentukan oleh dimensi *tangible*, dimensi *relaibility*, dimensi *responsiveness*, dimensi *assurance*, dimensi *emphaty*.