# BAB II

# TINJAUAN PUSTAKA

## 2.1 Implementasi Kebijakan

### 2.1.1 Pengertian Implementasi

Pendaftaran tanah secara umum diseluruh Indonesia dilaksanakan di Kantor Pertanahan atau Badan yang ditunjuk langsung oleh pemerintah untuk mengurusi masalah pendaftaran kepemilikan atas tanah. Proses pendaftaran tersebut dapat berjalan apabila implementasi dari suatu kebijakan tesebut dapat dijalankan dengan baik pula. Pengertian implementasi yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn adalah:

> "Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan". (Dalam Wahab, 2004:65)

Implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah dalam membuat suatu kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah diharapkan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat. Menurut Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno, bahwa implementasi adalah:

> "Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor , organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan" (dalam Winarno, 2002:101-102).

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, adalah:

> "Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar *webster*, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)". (Dalam Wahab, 2004:64).

Istilah implementasi yang berasal dari kamus Webster menjelaskan bahwa implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibatnya yang dirasakan oleh orang lain khususnya masyarakat.

### 2.1.2 Pengertian Kebijakan

Istilah kebijakan oleh sebagian orang diartikan suatu tindakan baik yang dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah ataupun swasta. Kebijakan akan menimbulkan dampak pada orang lain atau masyarakat, sehinga dampak dari kebijakan tersebut dapat dirasakan baik secara langsung ataupun tidak oleh masyarakat.

Kebijakan dalam definisi yang mashur menurut Dye yang dikutuip oleh Dwiyanto Indiahono adalah "*whatever government choose to do or not to do*" (Dalam Indiahono, 2009:17). Maknanya dari ungkapan tersebut menyatakan bahwa apapun kegiatan pemerintah baik yang eksplisit maupun implisit merupakan kebijakan. James E. Anderson, "memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu" (Anderson, 1979:102).

Pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut, pada hakekatnya studi tentang kebijakan mencakup pertanyaan: *what, why, who, where*, dan *how*. Pertanyaan tersebut menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut; isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

Kebijakan pada dasarnya suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Seperti yang diungkapkan oleh M. Irfan Islamy "Kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah" (Islamy,

1997:14). Definisi tersebut, kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah.

Pendapat lain yang dikutip Malayu S.P. Hasibuan dalam bukunya *Manajemen Dasar pengertian dan Masalah* mendefinisikan pengertian kebijakan, yaitu:

> "Kebijakan adalah pernyataan-pernyataan atau pengertian-pengertian umum yang memberikan bimbingan berfikir dalam menentukan keputusan yang fungsinya adalah menandai lingkungan sekitar yang dibuat sehingga memberikan jaminan bahwa keputusan-keputusan itu akan sesuai dengan tercapainya tujuan" (Dalam Hasibuan, 1996:99).

Berdasarkan uraian diatas, bahwa kebijakan merupakan suatu pedoman yang menyeluruh guna mencegah terjadinya penyimpangan dari ketentuan-ketentuan yang ditetapkan. Kebijakan juga merupakan suatu rencana yang mengarah pada daya pikir dari pengambilan keputusan kearah tujuan yang diinginkan. Kebijakan mungkin terjadi dan berasal dari seperangkat keputusan yang tampaknya tetap untuk hal-hal yang sama.

Menurut Tangkilisan "kebijakan merupakan aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat" (Tangkilisan, 2003:2). Pengertian tersebut kebijakan merupakan tindakan-tindakan atau keputusan yang dibuat oleh pemerintah, dimana tindakan atau keputusan dimaksud memiliki pengaruh terhadap masyarakatnya.

Kebijakan yang dikemukakan tersebut merupakan suatu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan, dalam hal ini kebijakan yang dibuat oleh

pemerintah baik dalam keadaan diam atau responsif dalam menanggapi suatu permasalahan akan berdampak pada masyarakat luas. Kebijakan-kebijakan yang diambil hendaknya terlebih dahulu dipikirkan dengan matang dan teliti karena menyangkut hajat hidup orang banyak, bila kebijakan tersebut sudah dibuat maka masyarakat akan dapat menilai apakah kebijakan tersebut baik atau tidak bagi kepentingan bersama.

### 2.1.3 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan sebuah cara atau srategi yang kita gunakan untuk mendapatkan apa yang kita inginkan. Kita dapat meraih apa yang kita inginan dengan suatu pengorbanan tertentu. Pemerintah dapat mengimplementasikan apa yang menjadi program kerja dengan suatu hasil yang maksimal apabila didukung oleh sistem yang baik. Menurut Winarno, bahwa implementasi adalah:

> "Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2002:101-102).

Implementasi kebijakan menurut pendapat tersebut, tidak lain berkaitan dengan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuan. Di implementasikan melalui bentuk program-program serta melalui formulasi dari kebijakan tersebut. Formulasi yang dimaksud adalah dengan ketetapan atau aturan yang berlaku sesuai perundang-undangan sesuai dengan harapan yang diinginkan. Sejalan

dengan kutipan diatas, menurut Riant Nugroho kegiatan didalam manajemen implementasi kebijakan dapat disusun berurutan sebagai berikut:

1. Implementasi Strategi (praimplementasi)
2. Pengorganisasian (*organizing*)
3. Penggerakan dan Kepemimpinan
4. Pengendalian.

(Nugroho, 2004:158-163)

Implementasi kebijakan tersebut menjelaskan adanya tahapan-tahapan dalam pelaksanaan kebijakan seperti : praimplementasi, dapat dimaksudkan sebelum adanya keputusan kebijakan; *organizing* dapat dimaksudkan dalam tahap implementasi perlu adanya organisasi, penggerakan dan kepemimpinan dapat dimaksudkan dalam tahap pembuatan keputusan dalam sebuah organisasi perlu adanya ketua atau pemimpin, dan pengendalian dimaksudkan sebagai pengambilan keputusan suatu kebijakan agar tujuan dari program atau kebijakan tersebut dapat tepat guna.

Kebijakan merupakan salah satu produk pemerintah dengan tujuan untuk mengubah keadaan menjadi lebih baik sehingga suatu kebijakan harus benar-benar sesuai dengan kondisi masyarakat dan ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III adalah:

> "Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan seperti bagian dari tindakan legislatif, menerbitkan perintah eksekutif, penyerahan down keputusan peradilan, atau diterbitkannya peraturan aturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi orang-orang yang memengaruhi" (Edwards III, 1980:01).

Implementasi kebijakan yang diuraikan oleh Edward III menyebutkan suatu proses pembagian tugas-tugas yang jelas antara legislatif dan eksekutif seperti tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan

yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat. Tertib Perpres No. 10 Tahun 2006 tanggal 11 April 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

> "Implementisinya dari Perpres No. 10 Tahun 2006 tanggal 11 April 2006 juga telah diterbitkan SK KBPN No. 3 dan N0. 4 tentang organisasi dan tata kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dan Tata Kerja kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan, dimana Struktur Badan Pertanahan Nasional berkembang, shingga Struktur Organisasi Badan Pertanahan Nasional di Tingkat Pusat, Kantor wilayah dan Kantor pertanahan agak berbeda dengan sebelumnya, salah satunya adalah Struktur adanya Struktur Pusat Data dan Informasi pertahanan yang dipimpin oleh eselon II. Pembentukan sruktur baru ini bertujuan untuk memfokuskan pemanfaatan teknologi sistem data base di bidang pertanahan"

Menurut peraturan diatas, tujuan dari Perpres adalah untuk menjamin penggunaan informasi pertanahan bagi para *stakeholder*, baik publik maupun swasta. Pengolahan data yang difasilitasi dengan aplikasi layanan, pelaporan dan penyebaran informasi untuk kepentingan internal maupun eksternal bertujuan untuk meningkatkan pelayanan terhadap public.

Implementasi kebijakan yang telah dibuat dengan baik hendaknya dilaksanakan dengan baik pula, karena apabila implementasi kebijakan tersebut tidak dilaksakan dengan baik, maka apa yang telah dibuat oleh pemerintah dalam hal ini implementasi kebijakan dengan susah payah tidak akan berarti sama sekali. Tahapan-tahapan dalam mengimplementasikan hendaknya dapat dilaksanakan dengan teliti dan benar sehingga proses tersebut dapat berjalan dengan baik.

### 2.1.4 Pengertian Sistem Komputerisasi

Perkembanggan teknologi sangat diperlukan dalam proses peningkatan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, hal tersebut bertujuan agar dalam memberikan pelayanan dapat berjalan dengan baik, benar, tepat, cepat, serta menjamain kerahasiaan baik penguna yaitu aparatur dan masyarakat yang dilayani. Melengkapi teori tentang Sistem menurut Hartono Sistem berasal dari bahasa Latin (*systēma*) dan bahasa Yunani (*sustēma*) adalah:

> "Suatu kesatuan yang terdiri dari komponen atau elemen yang dihubungkan bersama untuk memudahkan aliran informasi, materi atau energi. Terdapat dua kelompok pendekatan di dalam mendefinisikan sistem, yaitu menekankan pada prosedurnya dan menekankan pada komponen atau elemennya." (Hartono, 2001:1-2)

Berdasarkan pengertian diatas, maka sistem tersebut merupakan suatu kumpulan atau grup dari subsistem/bagian/komponen apa pun baik fisik maupun non fisik yang saling berhubungan satu sama lainnya dan bekerja secara harmonis untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Pendapat lain tentang sistem yang di kemukakan oleh Abdul Kadir dalam bukunya yang berjudul *Pengenalan Sistem Informasi*, yaitu : "Sistem adalah sekumpulan elemen yang saling terkait atau terpadu yang dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan" (Kadir,2003:54).

Berdasarkan definisi diatas, maka sistem tersebut merupakan suatu kumpulan yang saling berhubungan antara yang satu dengan yang lainnya dan melakukan suatu kerja sama untuk mencapai suatu tujuan yang akan di capainya. Jika komponen-komponen tersebut yang membentuk sistem tidak saling berhubungan dan tidak bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan maka

komponen tersebut atau kumpulan tersebut bukanlah sistem. Maka suatu sistem sangat diperlukan untuk menentukan dan mencapai suatu tujuan tertentu.

M. Khoirul Anwar dalam buku *SIMDA: Aplikasi Sistem Informasi Manajemen Bagi Pemerintahan Di Era Otonomi Daerah* menjelaskan pengertian sistem, "sistem adalah seperangkat komponen yang saling berhubungan dan saling bekerja sama untuk mencapai beberapa tujuan" (Anwar, 2004:4). Sistem merupakan kumpulan dari bagian-bagian atau komponen-komponen subsistem atau bagian dari sistem yang saling berinteraksi dan bekerja sama untuk membentuk satu kesatuan dalam menjalankan fungsi tertentu yang mempengaruhi proses dari setiap subsistem atau bagian sistem secara keseluruhan untuk mencapai satu tujuan tertentu.

Sistem menurut Jogiyanto adalah "kumpulan dari elemen-elemen yang berinteraksi untuk mencapai suatu tujuan" (Jogiyanto, 1999:4). Dari pengertian sistem menurut pendapat tersebut, bahwa sistem merupakan kumpulan dari bagian-bagian atau komponen-komponen subsistem atau bagian dari sistem yang saling berinteraksi dan bekerja sama untuk membentuk satu kesatuan

Perkembangan di *era* informasi berbasis komputer, pemerintah dituntut agar siap dalam mengoprasionalkan semua pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sistem komputerisasi Istilah komputer mempunyai arti yang luas dan berbeda untuk orang yang berbeda. Istilah komputer (*computer*) diambil dari bahasa latin *computare* yang berarti menghitung (*to compute reckon*). Pengertian komputer menurut Robert H. Blissmer dalam buku *Computer Annual* adalah suatu alat elektronik yang mampu melakukan beberapa tugas sebagai berikut :

1) Menerima input
2) Memproses input tadi sesuai dengan programnya
3) Menyimpan perintah-perintah dan hasil dari pengolahan
4) Menyediakan output dalam bentuk informasi
(Dalam Hartono,2004:01).

Pengertian komputer yang diuraikan oleh Robert H memiliki tugas-tugas, diantaranya : Menerima input, memproses, menyimpan dan menyediakan. Berdasarkan definisi diatas maka peneliti menyimpulkan bahwa komputer adalah seperangkat alat elektronik yang berfungsi menerima data kemudian diproses sesuai dengan kebutuhan. Pengertian sistem dan komputer diatas telah jelas, maka akan diuraikan tentang pengertian sistem komputer adalah mengolah data untuk menghasilkan informasi. Supaya tujuan pokok tersebut terlaksana, maka ada elemen-elemen yang mendukungnya. Elemen-elemen dari sistem komputer adalah *sofware, hardware*, dan *brainware* (Hartono, 2004:04).

Definisi diatas dapat diartikan bahwa sistem komputer merupakan seperangkat alat elektronik yang didalamnya berisikan komponen jaringan-jaringan, didukung oleh aplikasi berupa *software*, dan perangkat-perangkat pendukung berupa *hardware*, serta yang mengoperasikannya adalah *brainware* (manusia). Manusia merupakan komponen yang sangat penting dalam proses memasukan data (*input*), pengolahan data, dan yang terakhir hasil dari olah data berupa (*output*) yaitu hasil.

## 2.2 Kualitas Pelayanan

### 2.2.1 Pengertian Kualitas

Kualitas adalah menjaga janji pelayanan agar pihak yang dilayani merasa puas dan diuntungkan. Meningkatkan kualitas merupakan pekerjaan semua orang demi kebutuhan pelanggan. Tanggung jawab untuk kualitas produksi dan pengawasan kualitas tidak dapat didelegasikan kepada satu orang, misalnya staf pada sebuah perusahaan. Menurut Tjiptono dalam bukunya *Manajemen Jasa*:

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

Berdasarkan pendapat tersebut, kualitas merupakan suatu syarat dari produk layanan untuk membahagiakan pelanggan. Pemenuhan kebutuhan yang baik sejak awal atau setiap saat kepada pelanggan. Kebutuhan pelanggan yang berkesinambungan yang bebas dari kerusakan atau cacat.

Davis L. Goetsch dalam bukunya yang berjudul *Quality Management : Introduction To TQM For Production, Processing and Services* berpendapat bahwa :

> "*Quality is a dynamics state associated with product, service, people, process and environment that meet or exceeds expectation.* (Kualitas adalah sebuah keadaan dinamis, dapat berubah-ubah sejalan dengan waktu. Kualitas dihubungkan tidak hanya pada produk dan jasa tetapi juga pada manusia sebagai penghasil produk atau jasa tersebut)". (Goetsch, 2000: 50).

Kualitas suatu barang atau jasa tidak statis akan berubah seiring dengan berjalannya waktu. Faktor penentu suatu kualitas tidak hanya dipengaruhi oleh

produk atau jasa itu sendiri tetapi juga dipengaruhi oleh manusia penghasil jasa tersebut. Kualitas dari ketiga definisi tersebut secara jelas mengungkapkan akan pentingnya aparatur sebagai pemberi pelayanan untuk dapat memberikan pelayan yang baik sehingga masyarakat akan merasa puas dengan apa yang telah dilakukan oleh pemerintah.

### 2.2.2 Pengertian Pelayanan

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. Menurut Ratih Hurriyati yang 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 konsumen. Pelayanan tidak dapat mengakibatkan peralihan hak atau kepemilikan dan terdapat interaksi antara penyedia jasa dengan pengguna jasa. Pelayanan menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih, yaitu :

> "Pelayanan pemerintahan dan perizinan adalah segala bentuk tindakan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat yang bersifat legalitas atau yang melegalkan kepemilikan, hak keberadaan dan kegiatan individu atau organisasi" (Ratminto dan Winarsih, 2010 : 243).

Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan 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 menurut definisi diatas dikatakan bahwa pelayanan publik merupakan pemenuhan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini adalah pemerintah (birokrat) harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (KEPMENPAN) Nomor 63 Tahun 2003 tentang Standar Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan sebagi berikut :

> "Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di pusat, di daerah dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan".(keputusan MENPAN Nomor 63/2003)

Berdasarkan keputusan KEPMENPAN diatas jelas bahwa segala bentuk pelayanan baik barang atau jasa yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah puasat maupun di daerah-daerah harus berlandaskan pada peraturan perundang-

undangan, dimaksudkan agar jelas dasar hukumnya. Pelayanan menurut definisi para pakar diatas dapat diartikan sebagai segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah yang memberikan pelayanan pada masyarakat dalam proses pemerintahan. Proses pelayanan yang baik hendaknya dapat diberikan pada masyarakat sehingga kepuasan masyarakat merupakan prioritas pemerintah sesuai dengan cita-cita bangsa yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

### 2.2.3 Pengertian Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan berpusat pada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketepatan dalam penyampaiannya untuk mengimbangi harapan pelanggan. Menurut Wykcof, “Kualitas pelayanan adalah tingkat yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan” (Wykof, 2002: 59). Pelayanan yang diberikan 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 dirasakan oleh penerima pelayanan.

“Pelayanan yang berkualitas adalah adanya budaya pelayanan yang berorientasi kepada kepentingan pelanggan atau pengguna jasa” (Ratminto dan Winarsih, 2010 : 117). Pelayanan publik atau umum diartikan dapat beroperasinya

sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat. Pelayanan dapat menjadi tidak berkualitas apabila sistem yang diterapkan tidak memihak pada kepentingan pengguna jasa.

Parasuraman, mengatakan ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas pelayanan, yaitu "pelayanan yang diharapkan (*Expected Service*) dan pelayanan yang dirasakan (*Perseived Service)*" (Parasuraman, 1985:48-50). Kualitas pelayanan yang diterima atau dirasakan melebihi dengan apa yang diharapkan, maka kualitas pelayanan yang dipersepsikan sebagai kualitas yang baik dan memuaskan

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. Pengertian kualitas pelayanan yang di ungkapkan oleh para pakar di atas lebih menekankan

bagaimana pemerintah atau pemberi pelayanan dalam memenuhi apa yang menjadi tuntutan masyarakat sehingga kualitas yang baik akan dapat tercapai apabila masyarakat telah terpenihi kebutuhannya.

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. Indikator pelayanan publik menurut Sinambela terdiri dari :

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 masyarakat 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.

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

3. Kondisional

Kondisional adalah pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan. Kondisi pelayanan yang baik akan berdampak pada kualitas pelayanan yang dihasilkan begitu pula sebaliknya apabila kondisi pelayanan tidak kondusif akan berakibat rendahnya kualitas yang dihasilkan.

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.

5. Kesamaan hak

Kesamaan hak yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek keteguhan dan ketegasan. Pelayanan yang diberikan oleh aparatur hendaknya mengedepankan profesionalitas sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat sesuai dengan apa yang diharapkan.

6. Keseimbangan hak dan kewajiban

Keseimbangan hak dan kewajiban yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik. Pelayanan yang diberikan hendaknya dapat memuaskan masyarakat tanpa mengindahkan hak-hak masyarakat serta adanya keseimbangan kewajiban aparatur dalam memberikan pelayanan yang terbaik.

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 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 nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. 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.

### 2.2.4 Persepektif Terhadap Kualitas Pelayanan

Persepektif 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 kadang kala timbul di antara para aparatur dalam intansi funsional yang berbeda. Cara yang terbaik bagi setiap perusahaan atau instansi pemerintah adalah menggunakan perpaduan antara beberpa perspektif kualitas dan secara aktif menyesuaikan setiap saat dengan kondisi yang dihadapi, dengan demikian masalah-masalah yang dihadapi oleh intansi pemerintah atau swasta akan dapat terselesaikan dengan baik.