BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Pelayanan Publik

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

> "Serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna atau pelanggan yang dimaksud menurutnya disini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti dalam pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), dan sebagainya"(Dwiyanto, 2005:141-145).

Berdasarkan pengertian di atas pelayanan publik merupakan serangkaian aktivitas pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat yang diberikan oleh oleh organisasi atau birokrasi publik

Pelayanan publik menurut Kurniawan dan Najib dalam buku *Kebijakan Pelayanan Publik* dimaknai sebagai usaha pemenuhan hak-hak dasar masyarakat dan merupakan kewajiban pemerintah untuk melakukan pemenuhan hak-hak dasar tersebut. (Kurniawan dan Najib, 2008:56). Pelayanan publik sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Pelayanan umum merupakan kegiatan yang diberikan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan melalui sistem atau prosedur yang telah ditentukan untuk usaha memenuhi kepentingan masyarakat. Pelayanan umum harus mendahulukan kepentingan umum atau kepentingan masyarakat, karena pelayanan umum berfungsi memenuhi kepentingan masyarakat umum yang membutuhkan pelayanan. Menurut Jhon Wilson yang dikutip Hanif Nurholis mengemukakan bahwa :

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

Pelaksanaan pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat melibatkan kedua belah pihak untuk saling bekerjasama. Masyarakat diharapkan dapat berpartisipasi dalam upaya meningkatkan mutu pelayanan, yakni dengan memenuhi aturan dengan kesadaran dan menghargai administrator publik yang memberikan pelayanan. Suatu instansi pemerintah merasa dihargai dan akan bekerja dengan penuh tanggung jawab dalam memberikan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Adapun menurut Sinambela di dalam bukunya *Reformasi Pelayanan Publik* mendefinsikan :

> "Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintah dengan 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, 2010:5).

Pengertian di atas menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah serangkaian aktivitas oleh penyelenggaraan pemerintah dalam memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dimana terbentukanya suatu Negara adalah hasil dari perjuangan masyarakat dalam menempuh kesejahteraan masyarakat dalam suatu Negara. Hanif Nurcholis dalam bukunya *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* mengemukakan :

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

Berdasarkan pengertian di atas bahwa pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan pemerintah untuk masyarakat dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat yang diberikan oleh Negara dan perusahaan milik Negara Tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat, untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik, berikut adalah indikator pelayanan publik menurut Sinambela yaitu:

1. Transparansi:
   Pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak
2. Akuntabilitas :
   Akuntabilitas adalah pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang–undangan.
3. Kondisional :
   Kondisional adalah pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efesien dan efektifitas
4. Partisipatif :
   Partisipasi adalah pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat

5. Kesamaan hak :
   Kesamaan hak yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain–lain.
6. Keseimbangan hak dan kewajiban:
   Keseimbangan hak dan kewajiban yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik
   (Sinambela, 2010:6)

Berdasarkan pengertian di atas dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik terdapat beberapa indikator yang harus di terapkan, seperti transparansi, akuntabilitas, kondisoanal, partisipatif, kesamaan hak dan kesimbangan hak dan kewajiban.

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

1. Adaptabilitas layanan. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
2. Posisi tawar pengguna. Semakin tinggi posisi tawar pengguna atau klien, maka akan semakin tinggi pula peluang untuk meminta pelayanan yang lebih baik.
3. Type pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna.
4. Locus kontrol. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara pelayanan.
5. Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.
   (http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_publik#Definisi).

Pelayanan publik dalam penjelasan diatas merupakan bentuk dalam pencapaian kepuasan masyarakat dalam menerima pelayanan oleh pemerintah agar dapat meningkatkan pelayanan yang diberikan terhadap masyarakat.

Transparansi pelayanan publik menurut Raminto dan Winarsih dalam bukunya yang berjudul *Manejemen Pelayanan* menyebutkan :

> "Transparansi adalah pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti. Transparansi meliputi keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan publik, peraturan dan prosedur pelayanan yang dapat dipahami, dan kemudahan untuk memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik". (Ratminto dan Winarsih, 2010:209)

Berdasarkan pengertian di atas dapat diartikan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik dibutuhkannya transparansi mengenai informasi agar teciptanya kepercayaan masyarakat terhadapa penyelenggara pelayanan bagi masyarakat. Adapun menurut Miftah Toha dalam bukunya *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi* adalah :"Pelayanan publik dapat diartikan sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang / kelompok orang atau institusi tertentu untuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu". (Miftah Toha, 1991 : 3). Berdasarakan pengertian tersebut, bahwa pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

2.1.1 Faktor-Faktor Pendukung Pelayanan Publik

Pelayanan publik pada dasaranya adalah bentuk aktivitas, atau kegiatan suatu organisasi usaha, atau instansi pemerintahan dalam memberikan pelayanan terhadapa masyarakat dalam mencapai kesejahteraan masyarakat. Moenir berpendapat bahwa Pemerintah dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut :

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

Berdasarkan pengertian di atas bahwa dalam memberikan pelayanan yang baik dan memuaskan yang dilakukan oleh institusi pemerintah ataupun organisasi publik memberikan kemudahan dalam pengurusan kepentingan dan tidak selalu memberikan perlakuan yang yang baik terhadap masyarakat tanpa memandang status sosial masyarakat, juga selalu berlaku jujur dan terus terang atas apa yang sedang terjadi.

Sedangkan menurut Ratminto dan Winarsih dalam bukunya *Manajemen Pelayanan,* untuk menciptakan tujuan keseluruhan dari kualitas pelayanan yang diharapkan, yaitu:

a. Kepuasan pelanggan atau masyarakat adalah ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan.
b. Tanggung jawab aparatur adalah Tekanan sosial yang mengikat sesuai dengan kewajiban dan tugas yang dibutuhkan status sosial itu sendiri.

c. Perbaikan berkesinambungan adalah tahapan perencanaan, pelaksanaan rencana,pemeriksaan hasil perencanaan, dan tindakan perbaikan terhadap hasil yang diperoleh.
(Ratminto dan Winarsih, 2010:126-129).

Berdasarkan pengertian di atas, bahwa dalam menciptakan kualitas pelayanan yang diharapkan dapat dilihat dari kepuasan pelanggan dalam bentuk keberhasilan penyelenggaraan publik, tanggung jawab aparatur merupakan tekanan terhadapa status sosial untuk memberikan pelayanan yang diingikan pelanggan dan perbaikan kesinambungan adalah tahapan perencanaan dalam upaya perbaikan terhadap hasil yang diperoleh.

Strategi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik yang baik dan memuaskan diantaranya dengan melakukan pengembangan kelembagaan organisasi pemerintah, hal tersebut sejalan dengan pendapat yang dikemukakaan oleh Surjadi dalam bukunya yang berjudul *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik* adalah:

> "Kondisi penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Hal ini terlihat dari masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun media masa, seperti: prosedur yang berbelit-belit, tidak ada kepastian jangka waktu penyelesaian, biaya yang harus dikeluarkan, persyaratan yang tidak transparan, sikap petugas yang kurang responsive dan lain-lain, sehingga menimbulkan citra yang kurang baik terhadap pemerintah". (Surjadi, 2009:11)

Berdasarkan pengertian di atas dapat dipahami bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih kurangnya sistem pelayanan yang efektif dan efisien serta kualitas sumber daya aparatur yang kurang memadai, terlihat dari masih banyaknya keluhan masyarakat terhadapa pelayanan yang kurang maksimal

2.1.2 Asas-Asas Pelayanan Publik

Pada dasarnya pelayanan publilk merupakan suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, lengkap, tepat, wajar dan terjangkau. Maka dari itu pelayanan publik memilki asas-asas antar lain :

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

Pelayanan publik akan berkualitas apabila memenuhi asas-asas diantaranya hak dan kewajiban; pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku; mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum; dan apabila pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan "terpaksa harus mahal", maka Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan yang bersangkutan

berkewajiban “memberikan peluang” kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.1.3 Pengertian Pelayanan

Pelayanan berasal dari kata layanan yang artinya kegiatan yang memberikan manfaat kepada orang lain, Simamora dalam bukunya yang berjudul *Memenangkan Pasar denga Pemasaran Yang Efektif dan Profitable* mendefinisikan pelayanan sebagai berikut : “Layanan adalah setiap kegiatan atau manfaat yang ditawarkan suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mangakibatkan kepemilikan apapun”(Simamora, 2001:172).

Berdasarkan pengertian di atas, bahwa pelayanana merupakan bentuk dari kegiatan yang ditawarkan untuk mendapatkan suatu manfaat, yaitu merupakan penawaran kegiatan yang diberikan terhadap masyarakat untuk mendapatkan manfaat, baik dari pemerintah ataupun masyarakat. Adapun pendapat lain mengenai pelayanan menurut Ratih Huryati dalam bukunya yang berjudul *Service Marketing* pelayanan. Yaitu :

> “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 pengertian di atas, bahwa pelayanan merupakan bentuk segala aktivitas kegiatan yang tidak berwujud namun menpunyai nilai tambah bagi kebutuhan dalam kehidupan. Pelayanan tidak dapat mengakibatkan peralihan hak

atau kepemilikan dan terdapat interaksi antara pengguna jasa dan penyedia jasa. Pendapat lain mengenai pelayanan menurut Paimin Napitupulu dalam bukunya yang berjudul *Pelayanan Publik dan Customer Satisfaction* mengartikan pelayanan sebagai berikut :

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

Berdasarkan definisi di atas pelayanan merupakan proses pemenuhan kebutuhan yang lebih dapat dirasakan daripada manfaatnya daripada memilikinya. Banyaknya jenis-jenis pelayanan umum, Fitzsimons menjabarkan pelayanan dapat dibedakan, antara lain :

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

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

2.1.4 Bentuk-bentuk Pelayanan

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

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

Pelayanan umum yang dilakukan oleh siapapun tidak terlepas dari tiga macam bentuk pelayanan seperti halnya yang pertama, yaitu pola pelayanan fungsional merupakan pelayanan yang diberikan sesuai dengan fungsi lembaga pelayanannya.

Kedua, pelayanan terpusat yaitu Pola pelayanan terpusat adalah pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.

Ketiga pola pelayanan terpadu yang terdiri dari dua bagian yaitu pola pelyanan satu atap dimaksudkan pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Pola pelayanan satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses pelayanan.

Keempat, publik yang dalam hal ini petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu. Selain pola pelayanan sebagaimana tersebut di atas, instansi yang melakukan pelayanan publik dapat mengembangkan pola penyelenggaraan pelayanannya dalam rangka menemukan dan menciptakan inovasi peningkatan pelayanan publik. Menurut Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, yaitu:

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

sistem layanan jarak jauh karena faktor biaya agar layanan dalam bentuk tulisan dapat memuaskan pihak yang dilayani, suatu hal yang harus diperhatikan adalah faktor kecepatan, baik dalam pengolahan masalah maupun dalam proses penyelesaian (pengetikan, penandatanganan, dan pengiriman kepada yang bersangkutan).

3. Pelayanan berbentuk perbuatan Pada umumnya pelayanan berbentuk perbuatan 70% sampai dengan 80% dilakukan oleh petugas-petugas tingkat menengah dan bawah, karena hal ini adalah faktor keahlian dan keterampilan petugas tersebut yang sangat menentukan hasil perbuatan atau pekerjaan yang dilakukannya.
   (KEPMENPAN Nomor 63 Tahun 2003).

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

2.1.5 Pengertian Publik

Menanggapi arti dari pelayanan tidak terlepas dari apa yang dinamakan publik. Pengertian dari publik adalah sejumlah manusia atau masyarakat dalam suatu wilayah yang mempunyai tujuan tertentu. Pengertian yang dikemukakan Sinambela, publik yang berarti umum, masyaraka, Negara (Sinambela, 2010:5). Dari pengertian publik yang dikemukakan Sinambela, publik merupakan masyarakat umu dalam suatu Negara. Menurut Inu Kencana yang dikutip Sinambela dalam bukunya *Reformasi Pelayanan Publik* mendefinisikan:

> "Publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki"(Sinambela, 2010:5).

Berdasarkan pengertian di atas publik merupakan sejumlah manusia yang mempunyai tujuan, keinginan yang sama berdasarkan norma dan nilai-nilai yang dimiliki oleh setiap orang. Pengertian publik selanjutnya didefinisikan Hessel Nogi S. Tangkilisan dalam bukum *Manajemen Publik*, yaitu :

1. "Arti kata publik sebagai umum, misalnya *public offering* (penawaran umum), *public ownership* (milik umum), *public switched network* (jaringan telepon umum), *public utility* (perusahaan umum).
2. Arti kata publik sebagai masyarakat, misalnya *public relation* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public opinion* (pendapat masyarakat), *public interest* (sektor negara) dan lain-lain.
3. Arti kata publik sebagai negara, misalnya *public authorities* (otoritas negara), *public building* (gedung negara), *public finance* (keuangan negara), publik *refenue* (penerimaan negara), *public sector* (sektor negara) dan lain-lain". (Tangkilisan. 2005:5).

Berdasarkan definisi di atas publik berarti bagian dari suatu Negara atau masyarakat yang menerima atau memberi pelayanan dan menjalankannya. Pengertian lainnya mengenai publik menurut Oemi Abdurahman dalam bukunya yang berjudul *Dasar-dasar Publik Relations* adalah mereka yang memiliki kepentingan bersama terstrukturisasi, serta memiliki solidaritas antara sesama seperti pendapatnya berikut ini :

> "Sekelompok orang yang menaruh perhatian pada suatu hal yang sama, mempunyai minat dan kepentingan yang sama. Publik dapat merupakan kelompok kecil, terdiri atas orang-orang dengan jumlah sedikit, juga dapat merupakan sekelompok besar. Biasanya individu-individu yang termasuk ke dalam kelompok itu mempunyai solidaritas terhadap kelompoknya, walaupun tidak terikat oleh struktur yang nyata, tidak berada pada suatu tempat atau ruang atau tidak mempunyai hubungan langsung". (Abdurrahman, 1995:28)

Berdasarkan pengertian di atas dapat diartikan bahwa publik merupakan sekelompok orang yang memiliki kepentingan yang sama baik dari kelompok kecil maupun kelompok besar, terdiri dari individu-individu yang memiliki solidaritas yang baik terhadap kelompoknya walau tidak mempunyai hubungan langsung dari setiap individu. Rachmadi membagi publik menjadi dua jenis, yaitu :

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

Berdasarkan pengertian di atas publik terdiri dari dua jenis yaitu, intern dan ekstern. Publik intern adalah bagian dari unit usaha, dan badan atau instasi yang berada di dalam Pemerintahan seperti aparatur pemerintahan yang menjalankan pemerintahan. Publik ekstern merupakan masyarakat yang mendapat pelayanan dari pemerintah.

Pemerintah dituntut untuk mampu mengelola dan memanfaatkan sarana-sarana yang dipilih bagi pengadaan pelayanan umum terpadu secara cepat, tepat, dan lengkap untuk menghasilkan pelayanan yang lebih baik seperti yang dikemukakan oleh Sedarmayanti, sebagai berikut:

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

Pengertian di atas menjelaskan mengenai pemanfaatan sarana-prasana dapat menciptakan pelayan yang baik dan berkualitas apabila dilakukan dengan cepat, tepat dan lengkap sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Tjiptono berpendapat bahwa yang akan timbul sebagai manfaat dari kualitas pelayanan yang baik adalah:

1. Hubungan perusahaan dan para pelanggannya menjadi harmonis.
2. Hubungan tersebut merupakan dasar bagi pembelian secara berulang.
3. Dapat mendorong terciptanya loyalitas pelanggan.
4. Membentuk rekomendasi dari mulut ke mulut yang menguntungkan bagi perusahaan.
5. Laba yang diperoleh dapat meningkat.
   (Tjiptono, 2004:60).

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

2.1.6 Konsep E-Lelang

E-lelang berasal dari bahasa Inggris, yaitu *e-action* yang berarti lelang secara elektronik. E-lelang merupakan metode pelelangan barang/jasa secara elektronik dengan menggunakan jaringan internet dan komputer sebagai media dalam pelaksanaan lelang. Pengertian lain tentang e-lelang yang di kutip dari *blog* Eka Nurseptini *Konsep Sistem Informasi E-Action* adalah : "*E-auction* adalah layanan lelang elektronik untuk penjualan (*forward auction*) dan pengadaan (*reverse auction*)

barang antar perusahaan (*Business to Business*) berbasis *web* (internet)". (http://ekanurseptini.blogspot.com di akses pada tanggal 18 mei 2013).

Berdasarkan pengertian di atas e-lelang merupakan kegiatan lelang yang dilakukan dengan media elektronik untuk penyediaan barang/jasa Pemerintah. Penyedia barang/jasa yang dilakukan secara *online.*

2.2 Kerangka Pemikiran

Pelayanan publik merupakan suatu upaya pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, karena dalam suatu pelayanan yang baik dapat mencerminkan pemerintahan yang baik pula. Tujuan dari pemerintah adalah untuk mensejahterakan masyarakat dengan upaya memberikan kualitas pelayanan secara maksimal.

Transparansi adalah pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak. Transparansi meliputi keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan publik, peraturan dan prosedur pelayanan yang dapat dipahami, dan kemudahan untuk memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik.

Akuntabilitas adalah pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Akuntabilitas dapat dilihat dari kinerja pelayanan publik, biaya pelayanan publik dan produk pelayanan publik. Akuntabilitas adalah pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Akuntabilitas dapat dilihat dari kinerja pelayanan publik, biaya pelayanan publik dan produk pelayanan publik.

Kondisional adalah pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan. Kemampuan pemerintah dalam melayani masyarakat yang sesuai kondisi pemberi dan penerima pelayanan. Kemampuan pemerintah dalam menghadapi kendala-kendala yang terjadi dalam pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Kondisional meliputi efisien dan efektif.

Partisipatif adalah pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Partisipatif dapat dilihat dari identifikasi peran masyarakat, identifikasi metode yang dapat digunakan untuk meningkatkan partisipasi, mencocokan instrumen partisipasi yang sesuai dengan peran masyarakat dalam proses penyelenggaraan layanan publik, memilih instrumen partisipasi yang akan digunakan, dan mengimplementasikan strategi yang dipilih.

Kesamaan hak adalah pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain. Pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dengan tidak membeda-bedakan status sosial dan lainnya. Kesamaan hak dapat dilihat dari keteguhan dan ketegasan.

Keseimbangan hak dan kewajiban adalah pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik. Pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dapat menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban unit kerja dan penerima pelayanan. Keseimbangan hak dan kewajiban meliputi keadilan dan kejujuran.

Pelayanan publik dirancang dan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pengguna jasa. Namun, persepsi antara masyarakat pengguna jasa dan aparat birokrasi mengenai kualitas pelayanan publik yang efisien, transparan, pasti dan adil belum berhasil diwujudkan.

Berdasarkan definisi di atas, maka peneliti membuat definisi oprasional sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan Pelayanan publik mengenai pendafataran e-lelang merupakan upaya Pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dalam proses pelaksanaan pengadaan barang/jasa secara elektronik di Kota Bandung.
2. e-Lelang adalah suatu sistem pelelangan dalam rangka mendapatkan barang/jasa secara elektronik, dengan penawaran harga yang dilakukan satu kali pada hari, tanggal, dan waktu yang telah ditentukan dalam dokumen pengadaan di Kota Bandung, untuk mencari harga terendah tanpa mengabaikan kualitas dan sasaran yang telah ditetapkan, dengan menggunakan media elektronik
3. Pendaftaran merupakan proses untuk memperlancar dan mempermudah suatu pelaksanaan e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah di Kota Bandung yang diselenggarakan unit kerja pemerintah Kota Bandung dalam memberikan pelayanan publik mengenai pengadaan barang/jasa Pemerintah secara elektronik. Pelayanan publik dapat dilihat dari beberapa indikator sebagai berikut:

1) Transparansi mengenai penyelenggaraan pendaftaran e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah di Kota Bandung adalah pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak dalam mengikuti proses lelang secara elektronik. Adapun langkah-langkah yang harus dilakukan, yaitu:
    a) Keterbukaan pelayanan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan pelayanan wajib untuk di informasikan sesuai dalam penyelenggaraan pendaftaran e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah yang di selenggarkan oleh unit kerja Kota Bandung agar memudahkan semua pihak dapat mengakses informasi yang diberikan.
    b) Prosedur pelayanan adalah suatu rangkaian tugas yang saling berhubungan untuk melakukan pekerjaan yang dapat dipahami yaitu merupakan penjelasan mengenai proses pendaftaran e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah di Kota Bandung dalam keikutsertaan pengadaan barang/jasa secara elektronik.
    c) Kemudahan informasi adalah proses yang tidak berbelit-belit dalam mengakses informasi mengenai pendaftaran e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah di Kota Bandung, merupakan suatu upaya dalam memberikan pengetahuan yang dapat dipahami oleh peserta lelang.

2) Akuntabilitas adalah Pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan oleh kinerja apartur tentang penyelenggaraan pendaftaran e-lelang unit kerja Pemerintah Kota Bandung sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku. Akuntanbilitas meliputi :
    a) Kinerja pelayanan publik adalah tingkat ketelitian dalam pengolahan data dan profesionalitas yang dilakukan oleh aparatur unit kerja Pemerintah Kota Bandung dalam menangani pendaftaran e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah, agar terciptanya kenyaman terhadap peserta lelang.
    b) Biaya pelayanan publik adalah harga perolehan yang dikorbankan atau digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah di Kota Bandung.
    c) Produk pelayanan adalah sesuatu yang dapat ditawarkan dalam memberikan kepuasan dalam penyelengaraan e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah di unit kerja Pemerintah Kota Bandung melalui sistem pendaftaran e-lelang.
3) Kondisional adalah waktu yang telah di tetapkan di unit kerja Pemerintah Kota Bandung dalam penyelenggaraan pendafataran e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Kondisional dapat dilihat dari :
    a) Efisien adalah tingkatan dalam suatu nilai pekerjaan dengan kualitas yang dapat diterima secara maksimal melalui

penyelenggaraan pendaftaran e-lelang dengan menggunakan pengeluaran yang murah dan tidak boros, namun dapat memenuhi standar pelayanan pengadaan barang/jasa secara elektronik di Pemerintah Kota Bandung.

b) Efektif adalah pengukuran tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan dalam penyelenggaraan e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah melalui pendaftaran di UPT LPSE Kota Bandung.

4) Partisipatif adalah upaya untuk mendapatkan dorongan dan peran serta masyarakat mengenai proses pendaftaran e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah dalam penyelengaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat. Partisipatif meliputi:

a) Peran masyarakat adalah proses penyediaan layanan publik dimana masyarakat sebagai pengguna utama. Masyarakat harus diperlakukan sebagai *customer* yang berharga oleh unit kerja Pemerintah Kota Bandung dalam proses penyelnggaraan pendaftaran e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah di Kota Bandung.

b) Metode partisipasi yang dapat digunakan untuk meningkatkan partisipasi adalah proses penyediaan layanan tentang pendaftaran yang dilakukan di unit Kerja Pemerintah Kota Bandung melalui

berbagai cara dengan tingkat kedalaman partisipasi masyarakat yang berbeda-beda.

c) Pencocokan instrumen partisipasi yang sesuai dengan peran masyarakat dalam proses penyelenggaraan e-lelang adalah pemilihan berbagai instrumen partisipasi yang dilakukan oleh aparatur unit kerja Pemerintah Kota Bandung untuk disesuaikan dengan masing-masing peran dalam pendaftaran e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah yang dilakukan oleh masyarakat sebagai pengguna jasa.

d) Memilih instrumen partisipasi yang akan digunakan adalah pemilihan satu atau beberapa instrumen yang sekiranya memang dibutuhkan dan dapat membantu upaya perbaikan dalam pendaftaran e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah di Kota Bandung.

e) Implementasi strategi yang dipilih adalah tindakan nyata dengan mengintegrasikan berbagai hal meliputi sumber daya manusia yang dimiliki oleh unit kerja Pemerintah Kota Bandung, sumber daya keuangan, teknologi, dan strategi yang dipilih untuk mewujudkan partisipasi masyarakat dalam pendaftaran e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah.

5) Kesamaan hak yaitu pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, tanpa melakukan diskriminasi dalam proses pendaftaran e-lelang pengadaan

barang/jasa Pemerintah yang dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial terhadap pengguna jasa. Kesamaan hak meliputi:

a) Keteguhan adalah kuat dalam berpegang pada aturan, nilai moral, prinsip-prinsip suatu organisasi yang dipegang oleh unit kerja Pemerintah Kota Bandung dengan berpegang pada aturan yang ada, selama melayani kebutuhan masyarakat dalam hal penyelenggaraan pendaftaran e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah di Kota Bandung.
b) Ketegasan adalah sifat, watak dan tindakan yang jelas dan tidak ragu-ragu agar tidak terjadi penyimpangan dalam memberikan pelayanan kepada pengguna jasa dalam penyelenggaraan pendaftaran e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah di Kota Bandung.

6) Keseimbangan hak yaitu kuasa untuk menerima atau melakukan kewajiban dalam mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan teknologi informasi melalui penyelenggaraan pendaftaran e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah di Kota Bandung. Keseimbangan hak meliputi :

a) Keadilan adalah sikap dan tindakan dalam memberikan pelaynan tentang penyelenggaraan pendaftaran *e-lelang* pengadaan barang/jasa Pemerintah di Kota Bandung dengan memperlakukan

para pengguna jasa pelayanan sesuai dengan fungsi, peran dan tanggung jawab.

b) Kejujuran adalah komponen rohani yang mencerminkan berbagai sikap yang berpihak kepada kebenaran dan sikap moral yang terpuji, yang harus diterapkan dalam penyelenggaraan pendaftaran e-lelang pengadaan barang/jasa Pemerintah di Kota Bandung.

Berdasarkan alur berpikir di atas, maka dapat dibuat model kerangka pemikiran sebagai berikut :

Bagan 2.1
Model Kerangka Pemikiran

