BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Tinjauan Pustaka

2.1.1. Pelayanan Publik

2.1.1.1. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan merupakan suatu usaha untuk memenuhi kebutuhan orang lain atas barang dan jasa. Kata pelayanan sering diikuti oleh kata "Publik", yang memiliki makna umum, masyarakat ramai, atau kepentingan orang banyak. Hal itu terjadi, karena pelayanan yang disediakan oleh pemerintah bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan orang banyak, yaitu seluruh masyarakat Indonesia. Dengan demikian, pelayanan membuat kebutuhan orang lain terpenuhi akan apa yang mereka butuhkan. Hakikat dari suatu pelayanan publik adalah meningkatkan mutu atau kualitas dan kuantitas/produktifitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum. Selanjutnya, hakikatnya adalah mendorong segenap upaya untuk mengefektifkan dan mengefesienkan sistem dan tatalaksana pelaksanaan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan dengan berdayaguna dan berhasilguna. Kemudian, mendorong tumbuhnya kreativitas, parakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Manusia memiliki kemampuan terbatas, maka dengan bagitu memerlukan orang lain untuk memenuhi kebutuhanya. Menurut Sinambela pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara

negara.(Sinambela, 2010:5). Penyelenggara negara sebagai subjek pelayanan, menyediakan atau memenuhi kebutuhan masyarakatnya akan berbagai macam kebutuhan. Upaya pemenuhan itu, marupakan suatu keharusan dan tanggung jawab negara, guna untuk mensejahterakan masyarakat dan menjalankan salah satu tugas dan fungsinya sebagai pelayanan masyarakat. Dengan demikian, hakikat dari pelayanan adalah sebagai suatu usaha pemenuhan kebutuhan masyarakat, dimana pelaku pemenuhan kebutuhan ini adalah negara, melalui suatu intitusi, korporasi dan lembaga yang dibentuk oleh negara untuk melakukan pelayanan tersebut.

Berdasarkan Undang- Undang No. 25 Tahun 2009 (UU No.25 Tahun 2009), tentang Pelayanan Publik pasal 1, ayat 1, menyatakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang- undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Berdasarkan UU No.25 Tahun 2009, ada tiga kebutuhan pelayanan yang disediakan, yaitu barang, jasa dan administratif. Ketiga hal kebutuhan tersebut, negara atau institusi, korporasi dan lembaga pemerintah berkewajiban untuk memenuhi kebutuhan tersebut, apabila masyarakatnya ingin mendapatkan pelayanan akan ketiga kebutuhan tersebut. Pendapat tersebut sejalan dengan yang dikemukakan oleh Ratminto dan Winarsih, menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih pelayanan publik adalah:

> “segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh intansi pemerintahan di pusat, daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya

> pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam pelaksanaan peraturan perundang- undangan". (Ratminto dan Atik, 2007:4).

Pemerintah merupakan subjek penyedia layanan, yang harus menyediakan kebutuhan-kebutuhan masyarakatnya, melalui suatu badan atau intansi pemerintah atau kerjasama dengan swasta, dalam upaya memenuhi kebutuhan masyarakat. Pemerintah merupakan pelayan masyarakat dan bukannya meminta untuk dilayani. Pemerintah sebagai penyediaan layanan jasa dan barang harus betul-betul memperhatikan segi kualitas, proses dan akuntabilitasnya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dan memuaskan masyarakatnya.

Lovelock memberikan defenisi mengenai pelayanan "*service*" adalah produk yang tidak ada wujudnya atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layananan. (Lovelock, 1991:7). Pelayanan merupakan suatu hal yang tidak berwujud, akan tetapi dapat dirasakan oleh orang lain. Pelayanan dalam hal ini adalah pelayanan jasa yang tidak berwujud seperti pelayanan jasa angkutan dimana orang hanya merasakan perpindahan dari suatu tempat ke tempat lain atau hanya dapat merasakan manfaat jasa angkutan tersebut.

Usaha pemenuhan kebutuhan masyarakat tidak hanya dilakukan oleh pemerintah saja, namun dapat berbentuk kerjasama atau oleh murni swasta sendiri, akan tetapi tidak lepas dari upaya pemenuhan kebuthan masyarakat yang optimal dan berkualitas. Menurut Sadu Wasistiono pelayanan publik adalah pemberian jasa baik pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, maupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat. (Wasistiono, 2001:51). Menurut

Moenir pelayanan publik adalah 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). Aturan pelayanan adalah suatu sistem pelaksanaan yang harus dijalankan, agar prosedur pelayanan dan metode pemberian pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menjadi jelas. Hal ini terjadi, karena pelayanan merupakan usaha yang terencana dan sistematis yang dilakukan oleh pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Adapun hal- hal yang perlu diperhatikan dalam penyelenggaraan pelayanan publik itu adalah Standar Pelayanan. Hal ini merupakan suatu acuan bagi penyelenggara pelayanan publik agar menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik, serta memberikan pelayanan yang berkualitas.

2.1.1.2. Bentuk- Bentuk Pelayanan Publik

Bentuk- bentuk pelayanan publik adalah penggolongan produk layanan yang diberikan oleh pemberi layanan kepada penerima layanan Menurut Anwar Ibrahim ada dua bantuk pelayanan publik yaitu barang dan jasa. (Ibrahim,2008:5). Pelayanan dalam bentuk barang adalah pemberian pelayanan yang dilakukan oleh pemberi layanan dalam bentuk barang berwujud, sedangkan pelayanan dalam bentuk jasa adalah pelayanan yang diberikan oleh penerima layanan kepada penerima layanan dalam bentuk layanan jasa atau sifatnya tidak berwujud, namun dapat dirasakan oleh penerima layanan. Pelayanan barang lebih mudah dilakukan penilaian dibandingkan dengan pelayanan jasa dikarenakan sifat yang dimiliki

oleh masingg- masing pelayanan tersebut. Berdasarkan undang- Undang No. 25 Tahun 2009 pasal 1 ayat 1, ada tiga bentuk pelayanan publik yang dapat diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat, yakni pelayanan adminsitratif, jasa dan barang.

Pelayanan administratif adalah suatu bentuk pemenuhan kebutuhan masyarakat oleh pemerintah terhadap kebutuhan keadministrasian. Adapun bentuk-bentuk upaya pelayanan adminsitrasi tersebut seperti pelayanan pembuatan Kartu Tanda Kependudukan (KTP), pembuatan Akta Kelahiran Anak, pembuatan Sertifikat Tanah, Pembauatn Izin Mendirikan Bangunan, pembuatan Paspor dan lain-lainnya. Pelayanan barang adalah suatu bentuk pemenuhan kebutuhan masyarakat akan kebutuhan barang. Adapun bentuk pelayanan barang yang disediakan oleh pemerintah biasanya bersifat kebutuhan pokok seperti beras, listrik, minyak goreng, minyak tanah, gas dan barang- barang lain yang bersifat pokok. Pelayanan jasa adalah pemberian atau pemenuhan kebuthan berbagai jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat misalnya sarana transportasi, pendidikan, kesehatan, dan lain- lainnya.

Untuk pemenuhan kebutuhan tersebut bisa dilakukan oleh pihak pemerintah sendiri, namun selain itu juga dapat dilakukan oleh pihak swasta, bahkan dapat terjadi suatu kerjasama antara pemerintah dan swasta dalam penyelenggaran pelayanan tersebut. Hal itu, tergantung dengan berbagai pertimbangan seperti sejauh mana keuntungan atau nilai positif apabila pelayanan tersebut diambil alih oleh salah satu lemabaga tersebut (pemerintah atau swasta). Dalam hal kerjasama dalam penyelenggaraan pelayanan publik, harus

berlandaskan pertimbangan- pertimbangan yang matang misalnya pengenaan biaya terhadap masyarakat, efektivitas pelayanan dan faktor pertimbangan yang lainya.

2.1.1.3. Karakteristik Pelayanan

Karakter merupakan sifat- sifat yang dimilki suatu benda, sifat- sifat ini menunjukan perbedaan antara satu benda dengan benda yang lainnya. Memahami karakteristik dari pelayanan perlu dilakukan agar dapat sukses memberikan pelayanan yang berkualitas. Untuk itu, untuk memberikan pelayanan yang berkualitas pemberi layanan perlu memahami terlebih dahulu karakteristik tentang pelayanan tersebut. Berdasarkan bentuk pelayanannya, ada beberapa karekteristik yang perlu untuk dipahami untuk membedakannya, seperti misalnya karakteristik antara pelayanan barang dan jasa, yang dijabarkan di bawah ini:

Tabel 2.1
Karakteristik Antara Barang dan Jasa

Barang	Jasa
1. Sesuatu yang berwujud. 2. Suatu jenis barang dapat berlaku untuk banyak orang (Homogen). 3. Proses produksi dan distribusinya terpisah dengan proses konsumsi. 4. Berupa barang atau benda. 5. Pembeli/ pelanggan pada umumnya tidak terlibat dalam proses produksi (walaupun kadang- kadang diberi kesempatan meninjau pabrik/perusahaan/organisasi. 6. Nilai utamanya dihasilkan	1. Sesuatu yang tidak berwujud 2. Suatu jenis barang berlum tentu dapat berlaku untuk orang lain (heterogen). 3. Proses produksi dan distribusinya berlangsung bersamaan pada saat konsumsi. 4. Berupa kegiatan. 5. Pembeli/ pelanggan terlibat dalam proses produksi (pelayanan tersebut). 6. Nilai utamanya dihasilkan

perusahaan/ organisasi. 7. Dapat disimpan sebagai persediaan. 8. Dapat terjadi perpindahan kepemilikan.	dalam proses interaksi antara pemberi pelayanan/penjual dan pelanggan/ pembeli. 7. Tidak dapat disimpan. 8. Tidak terjadi perpindahan kepemilikan. Setiap pelayanan yang berlaku secara terpisah dan berakhir dengan diterimanya pelayanan tersebut/ termasuk jika tidak diterima (komplein).

(Sumber: Ibrahim, 1998:6).

Menurut Anwar Ibrahim, wujud dari produk layanan merupakan karakteristik atau ciri yang menonjol antara pelayanan berbentuk barang dan jasa.(Ibrahim, 1998:6). Barang memiliki wujud atau dapat dilihat, dapat diraba dan disimpan, sedangkan untuk pelayanan berbentuk jasa kita hanya dapat merasakan pelayanan tersebut tanpa dapat melihat wujud dari pelayanan itu. Kemudian, untuk pelayanan berbentuk barang bisanya disediakan atau dapat berlaku untuk orang ramai. Hal ini disebabkan pelayanan kebutuhan barang yang disediakan oleh pemerintah bersifat pokok atau primer contohnya beras, gas elpiji, minyak goreng dan lain- lainnya, sehingga maksud dari penyediaan pelayanan tersebut berlaku untuk masyarakat ramai (publik). Kebalikan dari pelayanan kebutuhan jasa yang hanya berlaku untuk sejumlah orang, diakarenakan sifat barang tersebut tidak bersifat pokok atau primer, seperti penyediaan jasa angkutan barang yang hanya berlaku untuk orang yang butuh untuk melakukan perpindahan barang. Perbedaan karakteristik pelayanan selanjutnya adalah proses produksi dan distribusinya terpisah, hal ini disebabkan karena barang yang disediakan sudah berubah menjadi barang jadi, sehingga masyarakat tinggal menikmati barang

kebutuhan tersebut. Sebaliknya, untuk pelayanan jasa masyarakat terlibat dalam dalam proses pemenuhan kebutuhan tersebut (pelayanan).

Berdasarkan penyedianya, pelayanan publik dapat dibedakan menjadi pelayanan yang disediakan oleh lembaga publik (pemerintah) dan pelayanan yang disediakan oleh swasta. Perbedaan karakteristik dari dua penyedia layanan ini adalah:

Tabel 2.2
Karekteristik antara Lembaga Pelayanan Publik (Pemerintah) dan Swasta

Publik	Swasta
1. Memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraanya.	1. Didasarkan pada kebijakan dewan direksi (*board of directors*).
2. Memilki kelompok kepentingan yang luas (*wide stakeholders*).	2. Terfokus pada pemegang saham (shareholders).
3. Memiliki tujuan sosial (sebagai pelayanan masyarakat/ *nonprofit*).	3. Memiliki tujuan- tujuan mencari keuntungan (*profit oriented*).
4. Dituntut akuntabel kepada publik (*stakeholders* Pembangunan).	4. Akuntabel pada kalangan terbatas (*limited shareholders*).
5. Indikator kerjanya harus luas.	5. Kinerjanya ditentukan atas dasar kinerja manajemen/ kinerja finansial.
6. Seringkali menjadi sasaran isu politik.	6. Tidak terlalu terkait dengan isu politik.
7. Masalah yang dihadapi bersifat kompleks/multidimensi.	7. Tidak terlalu bersifat kompleks.
8. Sulit menentukan dan mengukur keluaran/ kualitas pelayanan yang diberikan.	8. Relatif lebih mudah.
9. Tidak mengenal bangkrut (*bottom line*) seburuk apapun pelayanannya.	9. Mengenal dan riskan dengan *bottom line*.
10. Lemah dalam memecahkan masalah yang bersifat internal (sulit mencegah kepentingan *stakeholder internal*).	10. Sangat terpengaruh masalah eksternalitas/ lingkungan strategis yang berlaku.
11. Sebagian besar bersifat monopoli dengan berbagai kelamahan yang dapat terjadi.	11. Semangat bersaing tinggi.

Sumber: Suprijadi, 2004

Perbedaan yang sangat mencolok antara penyedia layanan antara pemerintah dan swasta adalah terletak pada tujuannya pada umumnya penyedia pelayanan yang disediakan oleh pemerintah bertujuan untuk kepentingan umum, sehingga *low profit goal*, atau dapat juga diartikan bertujuan untuk membantu memenuhi kebutuhan masyarakat. Bertolak belakang dari penyedia layanan pemerintah, pihak swasta lebih cenderung mencari keuntungan dari penyediaan layanan yang disediakan. Hal itu, dilakukan memang karena tujuan utama dari penyediaan layanan tersebut karena motif mencari keuntungan (*profit goal*). Kemudian, penyediaan layanan yang disediakan oleh pemerintah bersifat strategis, atau menyangkut hajat hidup orang banyak, sehingga apabila diambil oleh penyedia layanan swasta akan memberatkan masyarakat. Hal itu dikarenakan terletak motif atau tujuan utama dari penyediaan pelayanan tersebut. Prinsip dari penyedia layanan oleh lembaga pemerintah untuk kepentingan umum, maka pertanggung jawabannya juga kepada publik, sehingga para aparatur pelaksana pelayanan harus lebih bertanggungjawab atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Pemahaman terhadap karakteristik sangat penting agar kita mampu menyesuaikan dan membuat perencanaan pelayanan yang tepat dengan berbagai kelebihan dan kelemahannya. Sehingga, perencanaan pelayanan yang kita buat akan efektif dan efesien bagi masyarakat.

2.1.1.4. Asas-Asas Pelayanan Publik

Asas merupakan dasar bagi seseorang dalam melakukan sesuatu. Asas ini berguna untuk memberikan rambu- rambu atau patokan- patokan mengenai hal-hal yang harus ditaati dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah sebagai pemberi layanan harus taat pada asas-asas pelayanan dalam menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Menurut Ibrahim ada empat asas pelayanan yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Asas hak dan kewajiban
2. Asas Kondisional
3. Asas Mutu
4. Pemberian Kesempatan Pada Masyarakat
   (Ibrahim, 2008:20).

Asas pertama, hak dan kewajiban adalah terpenuhinya apa yang harus diberikan oleh pemberi layanan kepada penerima layanan dan sebaliknya. Pemahaman antara hak dan kewajiban antara pemberi layanan dan penerima layanan sangat penting. Kedua belah pihak harus mengetahui apa yang menjadi hak dan kewajibannya sehingga tidak ada ketidakpuasan dan keraguan dalam proses pelayanan itu berlangsung, bahkan sampai pelayanan itu selesai dilakukan.

Asas kedua, kondisional. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan tetap berpegang teguh pada efesiensi dan efektifitasnya. Penetapan mengenai pelayanan yang akan dibuat atau diberikan kepada masyarakat harus mempertimbangkan dari aspek penerima layanan, mulai dari perencanaan sampai pada pelaksanaan. Hal ini dilakukan agar pelayanan yang dibuat berjalan dengan

baik diterima masyarakat, tepat sasaran dan tidak membebani masyarakat. Perlunya hal tersebut dilakukan, agar masyarakat mendukung terhadap pelayanan yang telah disediakan dan terjadi suatu hubungan timbal balik dan sinergis antara penyedia dan penerima layanan.

Asas ketiga, adalah mutu. Mutu adalah hal yang menentukan apakah pelayanan yang diberikan oleh penyedia atau pemberi layanan berkualitas atau tidak. Pelayanan yang diberikan harus diupayakan agar masyarakat merasa puas, nyaman, lancar dan memiliki kepastian hukum dan akuntabel. Mutu merupakan hal yang harus selalu diupayakan oleh penyedia layanan, dikarenakan mutu menentukan kualitas pelayanan. Mutu tidak hanya dilihat dari aspek pemenuhan kebutuhan saja atau atau hanya sebatas barang yang dibuthkan dapat dipenuhi oleh pemberi layanan, tetapi dilihat juga dari aspek proses, legal (aturan hukum) dan kepusaan pelanggan. Proses pelayanan yang baik sesuai dengan standar pelayanan yang ditentukan, menaati peraturan pelayanan yang ditentukan ditambah dengan penerima layanan yang merasa puas, yang merupakan wujud dari pelayanan yang optimal dan berkualitas.

Asas keempat, mengikutsertakaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan, merupakan hal yang penting. Terlebih apabila pelayanan tersebut tidak terjangkau secara ekonomis oleh masyarakat. Penyedia layanan mesti mengikutsertakan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan tersebut. Masukan terhadap pelayanan yang mahal tersebut perlu diakomondasi oleh lembaga penyedia layanan agar terjadi suatu perbaikan, sehingga pada titik tertentu masyarakat merasa pantas terhadap pelayaan yang disediakan meskipun

harganya mahal. Kemudian pada suatu waktu, masyarakat juga dapat menikmati layanan yang disediakan tersebut dengan pertimbangan yang rasional. Selain itu, berdasarkan Undang- Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pasal 4, asas- asas pelayanan publik terdiri dari :

1. Asas Kepentingan Umum
2. Asas Kepastian Hukum
3. Asas Kesamaan Hak
4. Asas Keseimbangan Hak dan Kewajiban
5. Asas Keprofesionalan
6. Asas Partisipatif
7. Asas Persamaan Perlakuan/Tidak Diskriminatif
8. Asas Keterbukaan
9. Asas Akuntabilitas
10. Asas Fasilitas dan Perlakuan Khusus Bagi Kelompok Rentan
11. Asas Ketepatan Waktu dan Kecepatan
12. Asas Kemudahan dan Keterjangkauan

Asas kepentingan umum adalah pelayanan publik diselenggarakan atas dasar kepentingan masyarakat ramai (publik). Pelayanan tersebut ada karena masyarakat membutuhkan pelayanan tersebut. Oleh karena itu, manfaat dari pelayanan, harus dirasakan oleh masyarakat ramai, tidak boleh dinikmati hanya oleh segelintir orang. Pendapat- pendapat masyarakat juga sangat penting didengar karena peran mereka baik sebagai objek dan subjek pelayanan. Kemudian, Asas kepastian hukum adalah pelayanan publik diselenggarakan dengan hukum dan prosedural yang jelas. Kejelasan tentang hak- hak dan kewajiban pelayanan harus diatur secara jelas, sehingga memiliki kepastian hukum bagi masyarakat. Masyarakat harus terjamin dalam hal mendapatkan hak-hak pemenuhan kebutuhannya sebagai warga negara. Dimanapun masyarakat indonesia berada mereka memiliki hak untuk mendapatkan pelayan. Sehingga,

tidak ada alasan apapun untuk hak pelayanan masyarakat diabaikan oleh penyedia layanan dilandaskan oleh asas kepastiaan hukum bagi seluruh masyarakat.

Asas kesamaan hak adalah tidak ada perbedaan perlakuan yang berbeda antara penerima layanan yang satu dengan yang lainnya. Seluruh masyarakat memiliki hak yang sama, tidak memendang golongan, agama, ras dan yang lain-lainnya. Setiap masyarakat merima takaran yang sama dengan yang lainnya tanpa ada kekurangan sedikitpun. Selanjutnya adalah Asas Keseimbangan Hak dan Kewajiban adalah baik pemberi dan penerima pelayanan harus memenuhi apa yang mesti dilakukan antara kedua belah pihak (hak dan kewajiban). Seperti contohnya, antara hak dan kewajiban antara pembeli dan penjual. Pemberli harus menerima barang sebagai haknya dan penjual harus menerima uang sebagai kewajibannya. Dalam hal pelayanan, kedua belah pihak harus menaati payang mesti dipenuhi oleh kedua pihak, sehingga terjadi keseimbangan dan tidak terjadi ketidak adilan di antara belah pihak.

Asas keprofesionalan adalah pemberi atau penyedia layanan harus bersikap profesional, mampu melaksanakan pelayanan yang disediakan dan dijanjikan kepada penerima layanan dengan baik, lancar dan optimal. Bentuk dari keprofesinolan tersebut dapat dilihat dari minimnya komplein dari penerima layanan. Semakin sedikit komplen yang diberikan oleh penerima layanan maka semakin profesioanl penyedia atau pemberi layanan. Tujuan dari pemberi layanan dituntut profesioanl adalah agar pelayanan yang diberikan optimal dan berkualitas. Asas partisipatif adalah pelayanan publik juga harus mempu mendorong masyarakat untuk ikut serta dalam menyelenggarakan pelayanan yang

baik. Keterlibatan Masyarakat dalam pelayanan sangat diperlukan karena pemerintah memilki keterbatasan, contoh dari partisipasi masyarakat adalah pada suatu panti rehabilitasi, masyarakat memberikan bantuan tenaga atau material, agar pelayanan rehabilitasi tersebut berjalan dengan baik. Asas selanjutnya, Persamaan Perlakuan/tidak diskriminatif adalah perlakuan yang sama kepada seluruh masyarakat dengan tidak memandang agama, usia, ras dan sebagainya.

Asas keterbukaan adalah suatu pelayanan harus jelas diketahui oleh masyarakat bersifat terbuka tidak ada yang ditutup-tutupi, baik dari segi prosedural, standar pelayanan minimal (SPM), yang diinformasikan dengan jelas kepada masyarakat, sehingga masyarakat tahu bagaimana mekanisme dan hak-hak yang dapat mereka peroleh.

Asas akuntabilitas adalah penyelenggara dan penyedia layanan harus bertanggung jawab atas apa yang mereka berikan kepada masyarakat. Penyelenggara dan penyedia tidak boleh menutup mata ketika terjadi suatu problem pada saat pelayanan itu berlangsung atau sesudah pelayanan itu dilakukan. Penyelenggara dan penyedia harus, menerima konsekuensi terhadap apa yang mereka perbuat. Kemudian, Asas Fasilitas dan Perlakuan Khusus Bagi Kelompok Rentan adalah fasilitas yang baik harus dipenuhi dengan baik oleh pemerintah baik yang bersifat primer maupun skunder, misalnya jasa penerbangan pesawat terbang. Penyedia layanan harus menyiapkan fasilitas sekunder yang layak dan baik, seperti ruang tunggu keberangkatan yang nayaman, loket pembelian tiket yang baik, tanpa berdesak- desakan. Kemudian, untuk fasilitas primernya adalah penyedia layanan harus menyiapkan pesawat yang nyaman bagi

penumpangnya (pesawat yang cepat, tempat duduk yang nyaman), agar masyarakat merasa puas dengan pelayan yang mereka berikan. Perlakuan khusus bagi kelompok rentan juga harus diperhatikan, misalnya bagi mereka yang cacat fisik dan mental, disediakan kursi dorong oleh pihak penerbangan. Bagaimanapun juga mereka memiliki hak yang sama dengan yang lain untuk mendapatkan pelayanan yang optimal.

Asas ketepatan waktu adalah pelaksanaan pelayanan harus sesuai dengan apa yang telah dijadwalkan. Misalkan suatu rumah sakit mulai menerima pelayanan kesehatan pada pukul 10.00 WIB, maka pada waktu itu juga tanpa terkecuali orang yang membutuhakan pelayanan harus segera dilayani, tanpa alasan papaun. Penyedia layanan tidak boleh berkompromi dengan waktu, dikarenakan penerima layanan membutuhkan pelayanan tidak memandang waktu, disaat itu mendesak, maka kebutuhan itu harus dipenuhi. Asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan adalah ciri- ciri dari pelayanan yang baik, optimal dan berkualitas.. Unsur- usur ini harus diupayakan oleh penyelenggara dan penyedia layanan agar pelayanan tersebut dapat memuaskan penerima layanan.

2.1.1.5. Standar Pelayanan Publik

Standar Pelayanan Publik adalah suatu pedoman pelayanan yang digunakan dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat (publik). Berdasarkan Undang- Undang No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pasal 1 ayat 7, dijelaskan bahwa standar pelayanan publik adalah “Standar pelayanan

adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur". Standar Pelayanan Publik digunakan sebagai pedoman penyelanggaraan pelayanan, hal ini berkaitan dengan bagaimana pelayanan itu harus dijalankan, bagaimana langkah- langkah yang harus dilakukan dalam pelayanan tersebut. Selain itu, Standar Pelayanan Publik juga dapat digunakan sebagai suatu ukuran untuk menilai apakah suatu pelayanan itu berkualitas atau tidak, misalnya hal itu diukur dari bagaimana pelayanan itu mematuhi atau mentaati asas- asas dan prinsip-prinsip pelayanan yang ada, semakin taat dan patuh kepada asas- asas dan prinsip- prinsip itu, maka semakin berkualitas pelayanan itu. Kemudian, standar pelayanan juga sebagai jaminan kepada masyarakat akan janji pelayanan yang di buat oleh penyedia/ pemberi layanan. Masyarakat, dalam hal ini dapat menagih janji tersebut secara hukum, karena ada norma hukum yang memayungi hal tersebut.

Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelanggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat kontrol masyarakat atau penerima layanan atas kinerja penyelanggara tersebut. Berdasarkan hal itu, maka Standar Pelayanan Publik menurut Keputusan Mentri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur pelayanan
2. Waktu penyelesaian
3. Biaya pelayanan
4. Produk layanan
5. Sarana dan Prasarana
6. Kompetensi petugas pelayanan

Prosedur palayanan, merupakan aturan dalam tata cara dalam menyelenggarakan pelayanan. Pelayanan yang baik adalah pelayanan yang taat pada prosedur pelayanan. Sehingga, Standar Pelayanan Publik juga memuat waktu penyelesaian. Waktu penyelesaian harus memiliki kejelasan, sehingga penerima layanan akan tahu berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk mendapatkan pelayanan tersebut, dilain sisi hal ini perlu dimuat agar ada kepastian dan menghindari dari praktek pungutan liar, agar pelayanan itu dipercepat. Dari segi pemberi layanan waktu penyelesaian diperlukan agar pelayanan yang mereka sediakan dan berikan diatur sedemikian mungkin agar efektif, efesien, cepat, mudah/praktis dan memuaskan penerima layanan. Biaya layanan juga harus jelas agar tidak ada pungutan- pungutan liar dari aparatur pemberi layanan akibat dari ketidak tahuan atau ketranparanan biaya pelayanan. Selanjutnya, produk layanan juga harus di muat dalam Standar Pelayanan Publik agar masyarakat tahu apa saja bentuk pelayanan yang disediakan oleh penyedia layanan tersebut. Hal ini, juga berperan dalam hal bahan informasi tentang kebutuhan yang diperlukan oleh masyarakat tentang apa yang mereka butuhkan. Pelayanan yang baik juga harus didukung oleh sarana dan parasana yang baik. Saranan dan prasarana sangat menentukan agar pelayanan berjalan dengan baik dan lancar, dikarenakan sarana dan prasana adalah hal yang penting dalam hal penyelenggaraan pelayanan. Pemberi layanan merupakan subjek yang memainkan

peranan sentral, dikarenakan pelayanan pada intinya merupakan suatu proses pemenuhan oleh seseorang (pemberi layanan) kepada orang lain (penerima layanan). Oleh karena itu, kompetensi pemberi layanan harus baik agar pelayanan berjalan dengan baik, masyarakat puas dan pelayanan menjadi berkualitas.

Pembuatan standar pelayanan harus melibatkan dan mempertemukan antara para stekeholders, yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat agar terbentuk suatu standar pelayanan yang berkualitas yang sesuai dan memenuhi harapan masyarakat.

2.1.1.6. Kualitas Pelayanan

Pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang dapat memenuhi harapan pelanggan/penerima layanan. Dengan demikian, penyelenggara dan penyedia pelayanan harus berupaya memberikan pelayanan yang bermutu, yang memuaskan pelangganya. Menurut Sinambela " kualitas adalah segala sesuatu yang dapat memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of costumers*). (Sinambela, 2010: 13). Jadi, dengan demikian pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan pelanggan. Penyedia layanan harus berupaya mencari tahu apa yang menjadi keinginan pelanggannya, sehingga sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pelanggan tersebut. Hal itu dilakukan agar pelanggan menjadi puas dan kualitas pelayann mereka semakin meningkat. Upaya pemenuhan harapan atau keinginan pelanggan akan kebutuhannya, perlu dipenuhi dengan baik oleh pemberi layanan. Harapan menjadi sebuah pertanyaan atau misteri bagi para penyedia layanan dan

perlu dicari jawabannya. Menurut Sinambela pada dasarnya pelayanan merupakan usaha memuaskan masyarakat. Agar masyarakat merasa puas, dituntut kaulitas pelayanan prima, yang tercermin dari:

1. Transparansi
2. Akuntabilitas
3. Kondisional
4. Partisipatif
5. Kesamaan hak
6. Keseimbangan hak dan kewajiban.
   (Sinambela, 2010: 6).

Transparansi, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai, serta mudah dimengerti. (Sinambela, 2010: 6). Transparansi, memiliki makna keterbukaan dalam pelayanan. Menurut Herdiansayah, makna keterbukaan meliputi:

> "keterbukaan prosedural/ tata cara, persyaratan, satuan kerja/ pejabat penangung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/ tarif dan hal- hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan difahami oleh masyrakat, baik diminta maupun tidak diminta. (Hardiansyah, 2011:142).

Pelayanan akan menjadi transparan apabila pelayanan tersebut dinfor asikan kepada para pelanggan/ konsumen. Dengan demikian, apabila penyedia ingin pelayanannya menjadi transparansi, maka pelayanan tersebut harus diinformasikan atau diberitahukan kepada para pelanggan/ konsumen, baik itu dari segi waktu, biaya dan prosedur pelayanan. Bentuk dari penginfomasian pelayanan tersebut adalah pemberitahuan pelayanan melalui media informasi, seperti media televisi, koran, website dan media infromasi lainnya.

Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan aturan perundang-undangan. Penyelenggaraan pelayanan publik yang baik adalah penyelenggaraan publik yang bertanggung jawab kepada publik itu sendiri atas apa yang mereka lakukan kepada publik, khusunya dalam hal ini dalam hal pelayanan itu sendiri. Pertanggung jawaban itu dilakukan kepada masyarakat sebagai penerima layanan, dan kepada atasannya sebagai orang yang menyuruh. Menurut mahsun, akuntabilitas adalah:

> "suatu bentuk pertanggung jawaban yang dilakukan oleh oleh para pejabat atau aparat kepada masyarakat atas apa saja yang telah mereka lakukan. Adapun bentuk dari akuntabilitas itu terdiri dari *fiscal accountability, legal accountability, program accountability, process accountability* dan *outcome accountability* ".(Mahsun, 2006:85).

Pertama, fiscal accountability adalah bentuk pertanggungjawaban oleh penyedia layanan kepada masyarakat terkait pemanfaatan keaungan yang diterima dari masyarakat. *Kedua, legal accountability* adalah bentuk pertanggungjawaban penyedia layanan terhadap undang- undang atau peraturan- peraturan layanan. Hal itu dilihat apakah undang- undang atau peraturan- peraturan layanan tersebut dapat dilaaksanakan dengan baik oleh penyedia layanan. *Ketiga, program accountability* adalah bentuk pertangung jawaban tentang bagaimana penyedia layanan berupaya mencapai program- program yang telah ditetapkan. *Keempat, process accountability* adalah bentuk pertangung jawaban tentang berkaitan dengan bagaimana peyedia layanan mengelola dan memberdayakan sumber-sumber potensi atau sarana dan prasarana pelayanan yang ada secara ekonomis dan efesien. *Kelima, outcome accountability* adalah bentuk pertangung jawaban

berkaitan dengan bagaimana efektifis (hasil) dari layanan yang diberikan dapat bermanfaat memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat.

Kondisonal adalah pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang teguh dengan prisnsip efektifitas dan efesiensi. Pelayanan yang diberikan harus ekonomis (terjangkau oleh masyarakat), dalam artian pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar. Hal ini dilakukan karena tujuan dari pelayanan publik adalah membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut. Dalam hal itu menurut Hardiansyah, unsur yang diperhatikan adalah:

1. Nilai barang atau jasa pelayanan umum tidak menuntut biaya tinggi diluar kewajaran.
2. Kondisi dan kemampuan pelanggan (masyarakat) untuk membayar secara umum.
3. Ketentuan peraturan perundang- undangan yang berlaku.
   (Hardiansyah, 2011:142).

Pengenaan biaya atau pungutan biaya harus wajar tidak memberatkan apalagi sampai hanya bisa dijangkau oleh sedikit orang saja. Untuk itu, peran serta masyarakat perlu dilibatkan dalam pengenaan tarif tersebut, agar tarif yang ditetapkan mampu dijangkau oleh mereka sebagai objek penerima layanan. Selain itu, bagi masyarakat miskin perlu ada keringanan dalam hal tarif agar tidak ada masyarakat miskin yang tidak mendapatkan pelayanan. Kebijakan keringanan ini harus di perhatikan oleh penyedia layanan, agar kalangan masyarakat dengan ekonomi lemah juga dapat menikmati pelayanan yang telah di sediakan. Selanjutnya, hal yang perlu diperhatikan dalam pengenaan biaya layanan harus taat pada aturan yang ada. Penyedia atau pemberi layanan tidak boleh memungut biaya diatas biaya yang tercantum dalam aturan yang ada.

Partisipatif, menurut Susiloadi melalui presentasi power pointnya, mengatakan bahwa pelayanan partisipatif, yaitu pelayanan yang mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. (Susiloadi, 2013:2). Partisipasi dapat dilihat dari:

1. Seberapa besar peran masyarakat terhadap peran tersebut.
2. Metode dan isntrumen apa yang digunakan untuk menumbuhkan dan meningkatkan partisipasi.
3. Kecocokan antara instrument yang disediakan dengan peran yang dapatdimainkan oleh masyarakat.
   (Susiloadi, 2013:2).

Penyedia layanan mesti mendorong agar masyarakat juga dapat ikut serta dalam penyelenggaraan pelayanan tersebut baik secara langsung, maupun secara tidak langsung (sumbangan pendapat atau ide). Untuk itu, penyedia harus memiliki cara agar masyarakat ikut berperan serta dalam pelayana tesebut, misalkan ajak masyarakat melalui media *website*, televisi dan seminar- seminar. Dikarenakan ada ruang bagi masyarakat untuk ikut bagian dalam penyelenggaraan pelayanan tersebut, maka penyedia layanan harus menyediakan wadah atau peran apa yang dapat menampung atau diperankan oleh masyarakat, sehingga masyarakat dapat ikut ambil bagian dan mejadi jelas peranannya di pelayanan tersebut.

Kesamaan hak, menurut Susiloadi melalui presentasi power pointnya mengatakan bahwa kesamaan hak pelayanan, yaitu:

> “pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun, seperti suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain- lain yang ditunjukan dari ketegasan dan keteguhan pemberi layanan”. (Susiloadi, 2013:2).

Penyedia layanan harus berlaku adil antara penerima layanan yang satu dengan penerima layanan lainnya. Penyedia layanan tidak boleh berlaku diskriminatif kepada para penerima layanan. Kesamaan hak tersebut dapat dilihat dari sikap prilaku pemberi layananan yang teguh pada prinsip- prinsip dan aturan pelayanan dan juga ditunjukan dengan prilaku tegas kepada penerima layanan tersebut tanpa ada perbedaan perlakuan antara penerima layanan satu dengan yang lainnya .

Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik. Menurut, Ibrahim hak dan kewajiban ini harus jelas dan diketahui dengan baik oleh masing- masing pihak, sehingga tidak ada keragu-raguan dalam pelaksanaannya. (Ibrahim,2008: 19). Dari hal tersebut bentuk dari keseimbangan hak dan kewajiban adalah:

1. Kesesuaian pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemberi pelayanan kepada para penerima layanan, terhadap tarif atau gaji yang di pungut dan didapat.
2. Keseimbangan antara beban kerja aparatur pemberi layanan dengan gaji yang diterima.
   (Ibrahim,2008: 19).

Gaji adalah upah yang didapatkan oleh pemberi layanan atas kerja keras yang telah dilakukan. Pemberian gaji diberikan sesuai dengan apa yang pemberi layanan lakukan. Pemberian gaji yang setimpal dengan apa yang pemberi layanan lakukan menjadi sangat penting karena akan mempengaruhi hasil kerja yang diberikan. Untuk itu, pemberian gaji yang setimpal dengan kerja keras yang telah dilakukan sangat penting untuk diperhatikan. Begitu juga sebaliknya dengan penerima layanan, biaya yang telah dikeluarkan perlu dibalas dengan pemberian

pelayanan yang optimal/pemberian pelayanan yang terbaik. Dengan begitu, maka penerima layanan akan merasa puas dan setimpal atas sejumlah biaya yang dikeluarkan untuk mendapatka pelayanan tersebut.

Selanjutnya Tjiptono mengemukakan bahwa bahwa"kualitas merupakan suatu kondisi yang dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, proses, dan linkungan yang memenuhi atau melampaui harapan". (Tjiptono,1995: 51). Pelayanan merupakan suatu yang bersifat dinamis. Karena tuntutan kualitas tersebut, maka penyelenggara dan penyedia pelayanan harus berupaya keras untuk mengerti dan memahami apa yang menjadi keinginan pelanggannya. Untuk hal itu, maka harus dilakukan upaya evaluasi dan perbaikan terus menerus oleh penyelenggara dan penyedia layanan. Ciri-ciri pelayanan yang kualitas, menurut Tjiptono adalah:

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, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer.
5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain- lain.
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti raung tunggu ber-AC, kebersihan dan lain- lain.
   (Tjiptono,1995: 51).

Pelayanan yang berkualitas memiliki ciri- ciri yaitu waktu pelayanan yang tepat. Pelayanan dengan waktu yang singkat, sehingga pelanggan atau konsumen tidak merasa bosan dengan menunggu terlalu lama selama proses pelayanan itu selesai. Untuk itu, akurasi pelayanan harus diperhatikan. Pelayanan harus selesai sesuai dengan waktu yang telah dijadwalkan atau direncanakan. Untuk menunjang

selama proses pelayanan berlangsung, maka penyedia layanan harus mendukung pelayanan tersebut dengan fasilitas- fasilitas penunjang. Hal itu, perlu dilakukan agar penerima layanan mearasa nyaman, tidak terlalu merasa bosan disaat menunggu proses layanan itu berlangsung. Fasilitas- fasilitas penunjang itu seperti kursi tunggu, televisi, penyediaan air minum dan fasilias pendukung lainnya. Selanjutnya, kesopanan penyedia atau pemberi layanan merupakan salah satu ciri dari pelayanan yang berkualitas. Sikap pemberi layanan yang ramah dan sopan akan membuat penerima layanan merasa nyaman dan puas akan layanan yang diberikan. Untuk itu, setiap lembaga penyedia layanan harus menekankan prilaku ramah dan sopan kepada setiap karyawannya. Kemudian, layanan yang mudah tidak perlu persayaratan yang berbelit-belit merupakan ciri dari pelayanan yang berkualitas selanjutnya. Untuk itu, penyedia layanan harus membuat persyaratan pelayanan semudah mungkin tanpa mengabaikan keamanan pelayanan. Rancangan persyaratan secara matang sangat diperlukan agar pelayanan yang diberikan mudah dan praktis, tanpa mengabaikan keamanan pelayanan.

Kemudian masih terkait masalah kualitas, Zeithaml menyatakan bahwa" *Servqual is an emperically derived metode that may be used by a service organization to improve service quality*" (kualitas pelayanan atau pelayanan yang berkualitas adalah sebuah metode perolehan empiris yang dimungkinkan dipergunakan oleh organisasi pelayanan untuk memperbaiki kualitas pelayanan). (Zeithaml, 1990:16). Metode Servqual ini di gunakan untuk mengukur kualitas suatu pelayanan, sekaligus digunakan untuk meningkat kualitas pelayanan. Metode ini meliputi pengembangan pemahaman mengenai kebutuhan layanan

yang dirasakan oleh pelanggan. Selanjutnya, menurut Zeithaml kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu *expected service* (harapan pelayanan*)* dan *perceived service* (pelayanan yang didapat). Kedua dari persepsi itu ditentukan oleh dimensi kaulitas pelayanan (*dimention of service quality*), yakni:

1. *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi.
2. *Realiable,* terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.
3. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan.
4. *Competence,* tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan.
5. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
6. *C*redibility, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
7. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko.
8. *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.
9. *Communication*, kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi buruk kepada masyarakat.
10. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.
    (Zeithaml, 1991:21).

Pelayanan yang berkualitas yang pertama dapat dilihat dari aspek *tangibles* atau bukti langsung yang dapat dilihat dengan kasat mata. Hal- hal yang terlihat secara kasat mata tersebut seperti sarana dan prasana, banyaknya personil yang melayani, perlatan komunikasi yang digunakan dan yang lainnya. Kemudian yang kedua adalah dilihat dari aspek *realieble. Realieble* adalah kemampuan atau kehandalan penyedia layanan dalam memenuhi janji pelayanan yang dijanjikan seperti, misalnya apabila jaminan atau garansi suatu produk menjanjikan

produknya tahan sampai lima tahun, maka apabila produk tersebut tahan melebihi lima tahun, bahkan lebih maka pelayanan tersebut dapat dikatakan berkualitas. Aspek yang ketiga adalah *responsivness* atau bisa juga diartikan sebagai daya tanggap pemberi dan penyedia layanan. Penyedia layanan yang tanggap akan segala komplein merupakan bentuk dari *responsivness*. Mau mendengarkan keluhan pelanggan, memberikan solusi terhadap keluhan pelanggan sangat perlu ditanamkan dalam jiwa penyedia layanan.

Aspek yang keempat adalah *competence*. *Competence* adalah kemampuan peyedia atau pemberi layanan dalam memberikan pelayanan yang disediakan. Untuk itu, pemberi layanan harus memiliki pemahaman dan pengetahuan mengenai pelayanan yang diberikan, agar pelayanan itu berjalan dengan baik. Selanjutnya, aspek yang kelima adalah *courtesy*, merupakan sikap yang ramah oleh penyedia layanan terhadap penerima layanan. Mau berkomunikasi dengan penerima layanan dan memberikan saran dengan layanan yang mereka berikan merupakan bentuk keramahan dari penyedia atau pemberi layanan yang merupakan ciri dari pelayanan yang berkualitas. Kemudian yang keenam adalah *credibility. Credibility* adalah kejujuran yang dimiliki oleh penyedia atau pemberi layanan. Kepercayaan merupakan harga yang sangat mahal yang perlu direbut oleh penyedia atau pemberi layanan kepada penerima layanan. Tanpa rasa percaya dari penerima layanan maka pelayanan tersebut tidak akan berjalan dengan baik. Untuk itu, sikap jujur perlu ditanamkan bagi penyedia atau pemberi layanan agar pelayanan itu berjalan dengan baik. Selanjutnya yang ketujuh adalah aspek *security*. Aspek *security* atau keamanan dalam pelayanan yang diberikan yang

disediakan atau diberikan dan dijamin oleh penyedia atau pemberi layanan kepada konsumennya. Aspek keamanan tersebut dapat dijaga melalui standar kemanan pelayanan. Standar pelayanan marupakan hal yang penting diketahui oleh penyedia atau pemberi layanan khusunya dan juga penerima layanan. Hal itu perlu dilakukan agar pelayanan yang diberikan berjalan dengan baik, minimal terhadap resiko yang ada. Aspek yang kedelapan adalah *access*. Aspek *acces* adalah kemudahan untuk mendapatkan layanan tersebut, tidak berbelit- belit dengan persayaratan atau prosuderal yang ada. Aspek yang kesembilan adalah *communication.* Aspek *communication* adalah terjadinya komunikasi yang baik antara pemberi layanan dengan penerima layanan. Apa yang menjadi keinginan penerima layanan merupakan hal yang penting dalam membuat suatu pelayanan yang berkualitas. Keinginan itu akan diketahui oleh penyedia atau pemberi layanan apabila ada komunikasi yang baik antara penyedia atau pemberi layanan dengan penerima layanan. Aspek yang kesepuluh adalah *understanding the consumers*. Seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa keinginan penerima layanan sangat diperlukan dalam membuat suatu pelayanan yang berkualitas. Untuk itu perlu komunikasi yang baik dengan media komunikasi yang efektif, seperti *e-mail*, website, telpon dan media lainnya yang mampu menampung komentar dan keluhan penerima layanan.

Menurut Ibrahim, kualitas pelayanan publik merupakan suatu konsep dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilain kualitasnya ditentukan pada saaat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut. (Ibrahim, 2008: 22). Suatu kualitas merupakan konsep

yang dinamis, karena untuk memberikan pelayan yang berkualitas, dituntut untuk melakukan evaluasi tentang pelayanan yang telah diberikan. Untuk itu, hal ini menjadi sangat dinamis. Selanjutnya, menurut Ibrahim upaya penyediaan pelayanan yang berkualitas akan dapat dilakukan dengan berkualitas, antara lain harus dapat mengandung unsur- unsur:

> "kesederhanaan, tata cara pelayanan, tanggung jawab, realibilitas, kecakapan/kehandalan petugas pelayanan, kedekatan dengan pelanggan dan kemudahan berkomunikasi, keramahan, keterbukaan, komunikasi, kreadibility, kejelasan dan kepastian pelayanan, keamanan pelayanan, mengerti apa yang diharapkan pelanggan/masyarakat, nyata, efesiensi dan ekonomis. (Ibrahim, 2008: 28).

Pertama, keserderhanaan. Pelayanan tanpa berbelit- belit, mudah dalam mendapatkan pelayanan dengan tidak di persulit dengan aturan- aturan dan peryaratan- persayaratan yang sangat kompleks merupakan ciri dari pelayanan yang berkualitas. Untuk itu, membuat pelayanan yang sederhana tanpa melupakan aspek keyamanan perlu dibangun oleh penyedia dan pemberi layanan, agar penerima layanan merasa puas dengan layanan tersebut. *Kedua*, tanggung jawab. Penyedia pelayanan yang bertanggung jawab dengan layanan yang diberikan akan membuat penerima layanan merasa nyaman. Dengan demikian, sikap tanggung jawab yang penuh dari penyedia atau pemberi layanan harus betul- betul dimiliki oleh penyedia atau pemberi layanan, seperti misalnya, apabila terjadi sesuatu dengan layanan yang mereka sediakan, maka penyedia atau pemberi layanan harus segera memberitahukannya kepada penerima layanan.

Ketiga, realibilitas, meliputi konsistensi/ keajegan kinerja yang tetap dipertahankan dan menjaga saling ketergantungan/ integrasi antara penyedia

layanan pelanggan/ masyarakat, seperti menjaga ketepatan penghitungan uang/ ongkos teliti dalam pencatatan data (sistem informasi yang baik), dan tepat waktu, tepat kualitas, tepat kunantitasnya. Keempat, kecakapan/ kehandalan petugas pelayanan, dengan menguasai keterampilan serta pengetahuan pelayanan yang dibutuhkan sesuai dengan jenis pelayanan yang diberikan.

Kelima, dekat dengan pelanggan dan kemudahan berkomunikasi, tidak hanya dengan tatap muka tetapi juga dengan menggunakan kemajuan teknologi dan informasi yang sesuai, seperti *E-Information, E-Commers, E-Government, E-Learning* dan lain- lainnya. *Keenam*, keramahan, yang termasuk didalamnya adalah kesabaran, penuh perhatian, empati, persahabatan antara petugas dan pelanggan, masyarakat yang dilayani, walaupaun tidak perlu berlebihan. *Ketujuh*, keterbukaan, pelanggan/masyarakat dapat mengetahui semua informasi yang mereka butuhkan secara mudah, meliputi tata cara/prosedur, sayarat- sayarat, waktu penyelesaian pelayanan, biaya dan lain-lainnya. *Kedelapan*, komunikasi yang lancar dan kontinyu antara petuas dan pelanggan/masyarakat, sehingga setiap perubahan dapat diinformasikan sebelumnya (pelanggan/masyarakat tidak terkaget- kaget dengan perubahan mendadak, tanpa pemberitahuan terlebih dahulu).

Kesembilan, kreadibility, baik petugas pelayanan dan pelanggan/ masyarakat yang dilayani, sehingga dengan mudah dapat dibangun suasana saling percaya. *Kesepuluh*, kejelasan dan kepastian pelayanan, sehingga pelanggan/ masyarakat dengan mudah memahami pelayanan yang diberikan dengan segala konsekuensinya. *Kesebelas,* keamanan pelayanan, sehingga pelanggan/

masyarakat merasa aman, bebas dari was- was dan bahaya, serta resiko yang tidak perlu dari pealayanan yang diberikan. *Keduabelas*, mengerti apa yang diharapkan pelanggan/masyarakat. Berusaha mengerti, memahami, mencari, mempelajari apa saja kebutuhan- kebutuhan pelayanan yang diharapkan oleh pelanggan/ masyarakat yang dilayanai. *Ketigabelas*, nyata, segala sesuatunya nyata atau berwujud dengan baik, misalnya alat peralatan, petugas yang cukup handal. Identitas yang jelas, dan kelengkapan- kelengkapan penunjang lainnya. *Keempatbelas,* Efesiensi, bahwa pelayanan yang dibatasi dalam hal yang dilayani, sehingga dapat berjalan dengan baik. *Kelimabelas,* ekonomis, baik waktu, biaya dan tenaga, sesuai denagan jenis/kategori pelayanan yang diberikan.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/Kep./M.PAN/7/2003, ditetapkan mengenai prinsip-prinsip pelayanan publik. Prinsip- prinsip ini merupakan suatu landasan agar suatu pelayanan yang diberikan berjalan dengan baik baik secara prosedural maupun kualitasnya. Adapun prinsip- prinsip itu mencakup prinsip kesederhanaan, prinsip kejelasan, prinsip kepastian waktu, prinsip akurasi, prinsip keamanan, prinsip tanggung jawab, prinsip kelengkapan sarana dan prasarana, prinsip kemudahan akses, prinsip kedisiplinan dan prinsip kenyamanan,

Prinsip kesederhanaan, dilihat dari prosedur pelayanan yang tidak berbelit-belit, tidak membuat masyarakat menjadi kesulitan untuk mendapatkan pelayanan yang disediakan, mudah dipahami oleh penerima layanan tentang layanan yang disediakan dan mudah dilaksanakan oleh kedua belah pihak baik pemberoi dan penerima layanan. Kemudian, prinsip kejelasan, merupakan kejelasan mengenai

pelayanan yang diselenggarakan. Kejelasan pelayanan itu terdiri dari kejelasan persyaratan pelayanan baik secara teknis dan administratif, kejelasan aparatur yang berwenang dan bertanggungjawab dalam pelayanan tersebut, kejelasan mengenai biaya yang dikenakan untuk mendapatkan pelayanan tersebut. Prinsip selanjutnya adalah kepastian Waktu. Prinsip kepastian waktu adalah adanya kejelasan mengenai pengelesaian pelayanan yang diberikan kepada penerima layanan atau kurun waktu ditetapkan untuk mengelesaikan suatu pelayanan. Kemudian, prinsip akurasi, yaitu produk pelayananyang disediakan tepat sasaran, diterima oleh yang memang di jadikan sasaran dalam pelayanan tersebut, dengan berpegang pada aturan atau prosuderal yang benar. Prinsip selanjutnya, adalah prinsip keamanan, merupakan jaminan akan kemanan terhadap produk layanan yang diberikan.produk layanan yang disediakan mesti ada jaminan dari penyedia layanan akan keamanan dan kenayamanannya, sehingga penerima layanan tidak perlu khawatir dengan produl layanan yang diterima.

Prinsip tanggung jawab adalah adanya pertanggung jawaban dari penyedia layanan akan kerusakan dari produk layanan yang disediakan. Penyedia layanan harus bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan yang disediakan apabila timbul masalah dalam pelayanan tersebut, dihadapai dengan baik, sabar dan tuntas. Kemudian, prinsip kelengkapan sarana dan prasarana. Tersedianya sarana dan prasarana pelayanan yang memadai baik peralatan primer, maupun peralatan pendukung lainnya yang memadai. Kemudian, prinsip kemudahan akses. Prisnsip kemudahan akses adalah kemudahan untuk mendapatkan pelayanan tersebut baik dari segi informasi, tempat dan saranan pelayanan yang

disediakan. Selanjutnya, prinsip kedisiplinan, kesopanan dan keramahan. Etitude yang baik harus ditunjukan oleh pemberi layanan, dengan sikap, sopan-santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas. Prinsip selanjutnya adalah kenyamanan. Kenyamanan pelayanan dapat diwujudkan dengan menciptakan tempat layanan yang tertib, teratur, dilengakapi dengan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, serta menciptakan lingkungan yang indah akan membuat penerima layanan merasa nyaman.

2.1.1.7. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelayanan

Pelayanan yang berkualitas tidak hanya dipengurhi oleh aspek- aspek atau prinsip pelayanan yang secara umum harus dipenuhi. Namun, menurut Hardiansyah ada beberapa faktor- faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik, diantaranya adalah motivasi kerja, pengawasan masyarakat, prilaku Birokrasi, kemampuan aparatur, komunikasi, perencanaan fasilitas yang baik dan pengaruh kepemimpinan. (Ibrahim, 2008:73).

Faktor motivasi kerja. Aparatur pelayanan yang memiliki motivasi kerja yang baik, akan sangat mempengaruhi kaulitas pelayanan yang diberikan. Motivasi kerja itu terdari dari, motivasi yang datang dari dalam si pemberi layanan, misalnya keinginan untuk memberikan layanan yang terbaik kepada pelanggannya, agar pelanggan tersebut merasa senang dan bahagia dengan apa yang ia lakukan. Kemudian, adalah motivasi dari luar, seperti adanya dukungan dari keluarga, dukungan dari para sahabat dan yang lain- lainnya. Kedua motivasi ini akan lebih baik didapatkan kedua- duanya oleh si pemberi layanan agar,

layanan yang ia berikan sepenuh hati. Dengan demikian pelayanan yang ia berikan akan sangat baik, prima dan tentunya berkualitas (memuaskan pelanggan) pula.

Faktor pengawasan masyarakat. Peran serta masyarakat dalam mengawasi pelayanan yang diberikan oleh si pemberi layanan juga mempengaruhi kualitas pelayanan. Masyarakat dapat memantau layanan yang diberikan oleh si pemberi/ penyedia layanan dengan cara membandingkan penyelanggaraan pelayanan dengan standar operasional atau standar pelayanan. Si pemberi layanan harus, menyelenggarakan pelayanan dengan standar pelayanan tersebut. Apabila penyelenggara pelayanan melakukan penyimpangan terhadap standar pelayanannya, maka masyarakat dapat melakukan komplein dan melaporkan insiden tersebut kepada atasannya dan lembaga yang melakukan pengawasan terhadap pemberi/penyedia layanan tersebut, misalnya untuk lembaga Kepolisian di awasi oleh Kompolnas, sehingga apabila ada penyimpangan tindakan anggota kepolisian, maka masyarakat dapat melaporkan penyimpangan tersebut kepada Kompolnas.

Faktor prilaku birokrasi. Prilaku birokrasi mempengaruhi kualitas pelayanan publik, prilaku birokrasi yang bekerja dengann setengah hati, seperti prilaku pegawai yang malas- malasan, mengabaikan pelanggan, tidak komitmen dengan waktu, akan membuat masyarakat kecewa. Hal in tentunya akan menurunkan penilaian kualitas pelayanan yang mereka (pemberi/penyedia layanan) sediakan. Untuk itu, perilaku birokrasi harus baik, harus komitmen dengan pelanggannya.

Faktor kemampuan aparatur. Kemampuan aparatur yang menguasai mengenai pelayanan yang mereka sediakan dan akan mereka berikan juga mempengaruhi kualitas pelayanan. Semakin cakap si pemberi layanan dalam bekerja, maka masyarakat akan merasa sangat puas. Untuk itu, pengetahuan secara teknik dan non teknik dari pelayanan yang mereka sediakan sangat penting.

Faktor komunikasi. Pengkomunikasian informasi yang mudah dan baik akan mempengaruhi kualitas pelayanan. Cara si pemberi layanan memberikan informasi tentang produk dan jasanya yang baik, halus dan dengan bahasa yang mudah dipahami akan membuat pelanggan menjadi senang, sehingga akan menjalin suatu hubungan keereatan antara si sipemberi layananan dan si pelanggan. Selain itu, akan muncul suatu kepercayaan yang merupakan sesuatu yang mahal dalam sebuah pelayanan.

Faktor perencanaan fasilitas yang baik. Fasilitas merupakan suatu hal yang penting dalam menunjang suatu pelayanan yang berkualitas. Fasilitas sangat berpengaruh bagi para pelanggan dalam sebuah pelayanan, baik fasilitas primer maupun skunder. Misalnya, sebuah bandara pesawat terbang didukung oleh fasilitas sekunder dengan ruang tunggu keberangkatan yang dilengkapi dengan Televisi, Shofa, Perangkat Komputer yang mampu online, Restoran, Rancangan bangunan yang indah dan lain- lain. Kemudian, untuk fasilitas primernya adalah Pesawat yang memiliki kecepatan yang tinggi, sehingga penumpang tidak merasa lelah dalam melakukan suatu perjalanan dari suatu tempat- ketempat lain, karena waktu tempuh yang singkat.

Faktor pengaruh kepemimpinan. Pemimpin yang mampu menggerakan anak buahnya untuk bekerja dengan sangat baik, penuh semnagat dan memiliki kemitmen tinggi, merupakan suatu bentuk pemimpin yang ideal. Pemimpin yang memiliki kemampuan tersebut dapat menjadikan pelayanan yang ada di tempat dimna ia memberikan pelayanan, memiliki kualitas tinggi. Hal itu karena pengaruh yang ia timbulkan kepada anak nuahnya, sehingga memeberikan pelayanan yang maksimal, memuaskan pelanggan tentunya.

2.1.1.8. Kendala-Kendala dalam Pelayanan Publik

Kendala merupakan suatu permasalahan yang terjadi akibat tidak tercapainya atau tidak berjalan dengan baiknya suatu hal. Adanya kesenjangan antara perencanaan dan pelaksanaannya, sehingga perlu suatu penenganan dalam hal ini. Menurut Ibrahim permasalahan- permasalahan yang sering terjadi dalam pelayanan publik adalah masalah kontak, masalah petugas pelayan publik itu sendiri, masalah mekanisme pelayanan yang ada, masalah struktur organisasi pelayanannya, masalah manajemen informasi, masalah tingkat kepekaan, kendala prosedural dan masalah tingkat kepercayaan (*trust*). (Ibrahim, 2008:65). *Pertama*, masalah kontak antara penyedia pelayanan dan pelanggan/ masyarakat yang dilayani. Pemberi layanan yang bersikap acuh dan tidak tanggap terhadap penerima layanan atau konsumen sering kali terjadi pada pelayanan publik. Pemberi dan penerima layanan mau tidak mau mesti melakukan kontak, karena penerima layanan memerlukan informasi terkait produk layanan yang mereka terima. Namun, akan menjadikan suatu permasalahan apabila terjadi kontak yang

terlalu intens. Tetapi disisi lain, antara penyedia layanan dan penerima layanan, perlu suatu kedekatan, agar dapat memahami apa yang mesti dan diterima dalam pelayanan. Dengan demikian, akan terjadi efektifitas dan efesiensi layanan.

Kedua, masalah petugas pelayan publik itu sendiri antara lain. Petugas selaku pemberi layanan harus tepat baik dari segi porsi (banyaknya pemberi layanan), maupun dari sisi dalam menjalankan tugasnya. Perlu suatu perencanaan yang baik dari ukuran pemberi layanan yang diperlukan agar pelayanan itu efektif. *Ketiga*, masalah mekanisme pelayanan yang ada. Mekanisme palayanan harus dibuat semudah mungkin agar masyarakat mau menalankan proses pelayanan yang ada. Mekanisme pelayanan yang sulit akan membuat masyarakat tidak mau telibat terhadap pelayanan yang ada. *Keempat*, masalah struktur organisasi pelayanannya. Struktur organisasi harus memiliki kejelasan siapa yang bertanggung jawab terhadap pelayanan yang ada. Kemudian, pembagian wewenang antara paratur pelayanan juga harus jelas, sehingga tidak akan membuat kebingungan terhadap masyarakat selaku penerima layanan. Selajutnya, harus ada *job description* yang jeas agar tidak ada tumpang tindih kewengan, dimana apabila itu terjadi, maka akan membuat aparatur pemberi layanan yang ada menjadi kebingungan. *Kelima*, masalah manajemen informasi. Manajemen informasi yang baik, merupakan suatu permasalahan yang penting. Kepastian sampainya suatu informasi anatara si pemberi informasi (pemberi layanan), dengan penerima informasi (pelanggan), harus berjalan dengan baik. Informasi yang di sampaikan harus mudah dimengerti, alat penyalur informasi juga harus efektif. *Keenam*, masalah tingkat kepekaan. Pemberi layanan harus peka dengan

setiap keluhan para penerima layanannya. Pelayanan yang baik adalah pelayanan yang dinamis, dan mampu memenuhi keinginan penerima layanan. Untuk itu perlu komplein dan komentar dari penerima layanan, sehingga pelayanan itu menjadi lebih baik. Hal itu, akan terwujud apabila aparatur pemberi layanan peka terhadap penerima layanan atau konsumen.

Ketujuh, kendala prosedural. Prosedural yang dibuat mesti tidak membebani penenerima pelayanan. Hal tersebut seperti, persyaratan untuk mendapatkan layanan, tidak boleh menyusahkan atau membuat seseorang terkendala untuk mendapatkan pelayanan. *Kedelapan*, masalah tingkat kepercayaan (*trust*) antara pemberi layanan dengan penerima layanan. Sesuatu yang sangat mahal dalam sebuah pelayanan adalah rasa percaya penerima layanan kepada peyedia/ pemberi layanan tersebut. Disaat penerima layanan tidak percaya dengan layanan yang disediakan, maka mereka akan beralih ke pelayanan lain, dan tidak akan berpartisipasi dalam layanan itu. Untuk itu, rasa percaya antara peyedia/pemberi layanan harus betul betul dijaga agar pelayanan tersebut berjalan dengan baik.

2.1.2 Rehabilitasi Sosial

2.1.2.1 Rehabilitasi Sosial Penyalahguna Narkoba

2.1.2.1.1 Pengertian Rehabilitasi Sosial

Rehabilitasi dapat diartikan sabagai pemulihan seseorang pada keadaan yang semula. Pemulihan dilakukan karena ada bagian dari anggota tubuh yang rusak dan perlu untuk dilakukan pemulihan, agar anggota tubuh tersebut menjadi

berfungsi seperti sedia kala. Kerusakan yang diakibatkan oleh penyalahgunaan narkoba, memiliki dampak pada kesehatan dan mental. Untuk itu, rehabilitasi dilakukan secara komprehensif, yaitu penyembuhan baik secara fisik maupun mental (psikis) pada korban penyalahgunaan narkoba tersebut. Dengan demikian, rehabilitasi narkoba dapat diartikan sebagai pemulihan korban penyalahgunaan narkoba, agar keadaan tubuh dan sosialnya dapat berfungsi seperti semula. Kemudian, menurut BNN RI rehabilitasi adalah:

> "rehabilitasi dapat diartikan sebagai suatu rangkaian proses pemulihan harga diri, kepercayaan diri, serta tanggung jawab sosial eks korban terhadap masa depannya, baik untuk dirinya sendiri, keluarga, maupun lingkungan sosialnya. (BNN RI, 2009:135).

Rehabilitasi diberikan kepada korban penyalahgunaan narkoba yang mengalami kecanduan narkoba atau ketergantungan secara fisik dan fsikis. Ketergantungan narkoba ini ditandai dorongan untuk menggunakan narkotika secara terus menerus dengan takaran yang meningkat agar menghasilkan efek yang sama dan apabila penggunaannya dikurangi dan dihentikan secara tiba-tiba menimbulkan gejala fisik dan psikis yang khas. Menurut Yulia, rehabilitasi sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat. (Yulia,2010:34). Kemudian, berdasarkan Undang-Undang No.32 tahun 2009 tentang Narkotika (UU No.32 tahun 2009), rehabilitasi Sosial adalah suatu proses kegiatan pemulihan secara terpadu, baik fisik, mental maupun sosial, agar bekas pecandu Narkotika dapat kembali melaksanakan fungsi sosial dalam kehidupan masyarakat.

Penyalahgunaan narkoba adalah tindakan yang dilakukan oleh penyalahguna narkoba dengan berbagai faktor dan motif yang mempengaruhinya. Faktor prilaku sosial menurut BNN RI merupakan salah satu penyebabnya:

> "penyalahgunaan narkoba adalah masalah prilaku sosial, sehingga perlu pemberian informasi atau pengetahuan yang harus didukung oleh upaya sehingga dapat mengubah prilaku dan pola piker anak, selain membimbing anak agar tumbuh menjadi dewasa". (BNN RI, 2012:4).

Perilaku sosial atau gaya hidup masyarakat yang salah merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan seseorang melakukan tindakan penyalahgunaan narkoba. Kurangnya pengetahuan akan bahaya atau dampak buruk yang ditimbulkan oleh narkoba membuat penyalahguna narkoba menjadi tidak waspada dalam menggunakan narkoba tersbut. Pemberian informasi dan pengetahuan kepada masyakat merupakan jalan atau kunci agar tindakan penyalahgunaan atau prilaku sosial yang salah selama ini, dapat dicegah, agar tindakan penyalahgunaan tersebut dapat dikurangi, bahkan ditekan pada titik nol. Kemudian, menurut BNN RI, promosi atau iklan yang berlebihan menjadi penyebab tindakan penyalahgunaan narkoba yang dilakukan masyarakat. (BNN RI,2012:3). Asumsi yang dibuat oleh iklan yang berlebihan memunculkan asumsi bahwa obat-obatan adalah salah satu cara yang paling ampuh dalam peneyembuhan, sehingga masyarakat beranggapan bahwa apabila sakit, maka mengkonsumsi obat-obatan adalah cara yang paling efektif. Pembekuan *mindset* masyarakat, menjadikan narkoba sebagai salah satu alternatif penyembuhan, akibat dari iklan obat-obatan yang berlebihan.

Moderenisasi atau perubahan gaya hidup yang pesat, memaksa masyarakat untuk selalu mengaktualisasi diri, agar tidak ketinggalan dengan perubahan-

perubahan yang ada. Pesatnya perubahan hidup mengakibatkan masyarakat mengalami tingkat kecemasan yang tinggi dari dalam diri individu. Menurut BNN RI, pengaruh dari moderenisasi mengakibatkan dan mondorong seseorang untuk menggunakan narkoba. (BNN RI, 2012:3). Tuntuntan akan perubahan yang ada mengakibatkan masyarakat untuk selelu mengaktualiasikan dirinya. Ketidak mampuan masyarakat untuk mengikuti perubahan tersebut mengakibatkan timbulnya tekanan dari dalam individu masyarakat. Narkoba sebagai zat yang mampu memberikan efek menghilangkan kesadaran dijadikan solusi oleh masyarakat untuk menghilangkan perasaan tertekan tersebut.

2.1.2.1.2 Perbedaan Rehabilitasi Sosial dan Medis

Perbedaan adalah sesuatu yang menunjukan ciri khas dari kedua objek. Ciri khas membuat sesuatu menjadi berbeda antara objek satu dengan objek lainnya. Secara defenisi rehabilitasi media dapat diartikan sebagai suatu proses kegiatan pengobatan secara terpadu untuk membebaskan pecandu dari ketergantungan narkotika .(BNN RI, 2009:135). Berdasarkan Undang-Undang No.32 tahun 2009 tentang Narkotika (UU No.32 tahun 2009), rehabilitasi Sosial adalah suatu proses kegiatan pemulihan secara terpadu, baik fisik, mental maupun sosial, agar bekas pecandu Narkotika dapat kembali melaksanakan fungsi sosial dalam kehidupan masyarakat. Perbedaan yang pertama antara rehabilitasi sosial dan rehabilitasi medis adalah metode yang digunakan dalam proses pemulihan dan kondisi korban penyalahguna narkoba. Pada rehabilitasi medis metode yang digunakan untuk mengembalikan kondisi korban penyalahgunaan narkoba adalah

memalui detosifikasi. Detoksifikasi adalah suatu cara yang digunakan untuk menghilangkan racun, dalam hal ini adalah zat narkoba yang masih ada didalam tubuh korban tersebut. Tindakan menghilangkan racun atau narkoba dilakukan agar kondisi korban penyalahgunaan narkoba menjadi pulih dan sehat bugar kembali. Perbedaan yang selanjutnya adalah kondisi korban penyalahguna narkoba pada rehabilitasi medis dan sosial tersebut berbeda. pada rehabilitasi sosial, kondisi korban penyalahgunaan narkoba dalam kondisi kadar ketergantungan atau frekuensi sakawnya sudah jarang, sedangkan pada rehabilitasi medis kondisi korban penyalahgunaan narkobanya masih dalam frekuensi sakaw atau masih aktif menggunakan narkoba. Baik rehabilitasi sosial mauaun medis, memiliki fungsi dan tujuan yang sama yaitu mengembalikan kondisi fisik korban penyalahgunaan narkoba, sehingga korban penyalahgunaan narkoba tersebut mampu menjalani kehidupan sosialnya di masyarakat. Panti rehabilitasi narkoba sebagai sarana yang menampung korban penyalahgunaan narkoba harus memiliki fasilitas, sarana dan prasarana yang memenuhi standar untuk dapat menjalankan pelayanan rehabilitasi sosial kepada para korban penyalahgunaan narkoba. Fasilitas, sarana dan prasarana yang dimaksud contohnya sarana kesehatan berupa poliknik, sarana rekreasional seperti ruang santai, lapangan olahraga tenis, volli dan basket, kemudian juga lokasi atau tempat pelayanan rehabilitasi narkoba tersebut berada ditempat yang aman dan nyaman bagi korban penyalahgunaan narkoba yang menjalani pelayanan di panti atau balai rehabilitasi narkoba tersebut.

2.1.2.1.3 Maksud dan Tujuan Rehabilitasi Sosial

Setiap warga negara berhak mendapatkan kesejahteraan kesehatan baik fisik maupun psikis. Hak warga Negara akan kesejahteraan sosial dijamin oleh Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 pasal 28H, secara materi dan fsikis. Kesejahteraan materi adalah kasejahteraan akan kebutuhan barang atau benda yang berwujud, dipenuhi oleh pemerintah kepada warga Negaranya. Kesejahteraan fisik adalah pemenuhan kebutuhan batin atau jiwa bagi warga negara Indonesia. Korban penyalahgunaan narkoba baik yang bersifat sengaja maupun tidak sengaja, memiliki hak untuk disembuhkan fisik dan mentalnya dengan cara melakukan rehabilitasi kepada korban penyalahguna narkoba tersebut. Menurut BNN RI, tujuan dari rehabilitasi narkoba adalah:

> "untuk memulihkan kondisi fisik, psikis, mental dan sosial eks korban penyalahguna narkotika, sehingga mereka mampu melaksanakan fungsi sosialnya kembali secara normal di masyarakat. (BNN RI, 2009:137).

Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk memberikan dan memenuhi kesejahteraan fisik dan mental, korban penyalahguna narkoba melalui rehabilitasi narkoba. Tujuannya dari rehabilitasi sosial adalah untuk mempersiapkan dan memulihkan kondisi korban penyalahgunaan narkoba agar dapat menjalankan fungsi sosialnya kembali dimasyarakat. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mempersiapkan kembali korban penyalahgunaan narkoba untuk dapat kembali dimasyarakat adalah salah satunya dengan memberikan pelayanan rehabilitasi sosial, dilaksanakan secara terpadu dengan mengkombinasikan beberapa aspek seperti aspek mental, fisik, kerohaniaan dan keterampilan. Rehabilitasi sosial menggabungkan berbagai unsur pemulihan yang komprehensif

sehingga korban penyalahguna narkoba yang telah selesai mendapatkan pelayanan rehabilitasi sosial di balai/panti rehablitasi tersebut dapat menjalani kehidupannya menjadi lebih baik lagi.

2.1.2.2 Narkoba

2.1.2.2.1 Pengertian Narkoba

Narkoba atau Napza yaitu istilah yang dikeluarkan oleh Dapertemen Kesehatan marupakan merupakan singkatan dari Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif (Napza), merupakan zat yang bisa menimbulkan kecanduaan bahkan kematian bagi penggunanya apabila dikonsumsi secara salah. Menurut Yulia narkoba adalah:

> "obat-obatan yang berasal dan diolah dari tanaman secara langsung atau diolah secara proses kimiawi yang mana dapat menimbulkan penurunan kesadaran pada penggunanya bahkan dapat menimbulkan kematian pada penggunaan dosis yang tidak tepat. (Yulia, 2010:57).

Efek utama yang ditimbulkan oleh narkoba adalah dapat menimbulkan penurunan kesadaran bagi pemakainya. Narkoba juga dapat merusak saraf-saraf otak, menimbulkan *stress* atau tekanan pada penggunanya. Narkoba dapat mengakibatkan kematian pada penggunanya apabila dikonsumsi pada takaran atau dosis yang tidak tepat. Narkotika atau yang lebih dikenal dengan nama narkoba, pada umumnya digunakan oleh para dokter untuk kepentingan medis, agar pasien tidak merasakan sakit disaat melakukan operasi atau pembedahan. Selain itu, narkoba digunakan sebagai bahan untuk penelitian, guna untuk pengembangan dalam ilmu kedokteran.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Narkotika, pasal 1, mendidefenisikan narkotika atau narkoba sebagai zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semisintetis, yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan, yang dibedakan ke dalam golongan-golongan sebagaimana terlampir dalam Undang-Undang. Narkotika atau narkoba adalah suatu zat yang asalnya bisa berasal dari tanaman seperti tanaman opium dan koka. Narkoba juga suatu zat yang dapat dibuat dari proses kimia atau campuran dari beberapa zat yang memiliki efek yang sama seperi narkotika pada umumnya yaitu, menghilangkan kesadaran seseorang. Ciri khas dari narkoba adalah efeknya yang menghilangkan rasa nyeri dan menghilangkan kesadaran pada penggunanya. Sehingga narkoba dapat disimpulkan sebagai suatu zat yang berasal dari tanaman ataupun berasal dari proses kimiawi yang memiliki efek menghilangkan rasa sakit dan menurunkan kesadaran pada penggunanya.

2.1.2.2.2 Jenis-Jenis Narkoba

Narkoba digolongkan kedalam jenis golongan ringan sampai golongan berat. Penggolongan tersebut didasarkan pada efek yang ditimbulkannya. Efek yang ditimbulkan oleh narkoba dapat hanya sekedar menghilangkan rasa nyeri, menurunkan kesadaran dan bahkan dapat menimbulkan kematian pada penggunnya. Menurut BNN RI, narkoba dapat digolongkan menjadi 3 jenis, yaitu golongan I, II dan III. (BNN RI, 2012:12).

Narkotika gol I adalah zat yang hanya digunakan untuk ilmu pengetahuan, tidak untuk terapi dan memiliki potensi yang sangat tinggi untuk ketergantungan, contohnya heroin, kokain, ganja,shabu dan ekstasi. Kemudian, narkotika gol II hanya digunakan untuk terapi dan iptek. Narkotika gol II memiliki potensi yang tinggi untuk ketergantungan, contohnya morfin, petidin dan metadon. Narkotika gol III digunakan untuk terapi dan iptek, memiliki potensi ringan untuk ketergantungan, contoh kodein dan buprenorphin.

Narkotika gol I, II dan III adalah golongan narkotika yang harus mendapat pengawasan dokter dalam hal penggunaanya. Penggunaan narkotika secara salah dapat mengakibatkan kerusakan pada syaraf atau otak, bahkan memiliki resiko yang tinggi terhadap kematian bagi penggunannya.

2.1.2.2.3 Efek Penyalahgunaan Narkoba

Efek utama dari penggunaan narkoba adalah menghilangkan rasa nyeri dan menurunkan kesadaran. Efek-efek tersebut dialami oleh seseorang karena kandungan senyawa didalamnya. Menurut BNN RI, efeknya narkoba dapat dibagi menjadi 3 jenis kelompok, yaitu stimulan, depressan dan halusinogen. (BNN RI, 2009:8).

Stimulan adalah efek narkoba yang meningkatkan kegiatan pada sistem saraf pusat, sehingga mempercepat proses mental dan membuat sensor tubuh menjadi lebih sensitif, lebih awas serta bersemangat, contoh Amfetamin (sabu-sabu/ektasi), Kokain, Kafein dan Nikotin. Efek jangka panjang yang ditimbulkan

oleh jenis narkoba ini adalah stroke, kejang, sakit kepala, *irritability*, *restlessness*, depresi, kecemasan, iritabel, marah, kehilangan daya ingat dan bingung.

Depressan adalah efek narkoba yang mengakibatkan dan menurunkan kegiatan pada sistem saraf pusat, sehingga membuat para pengguna menjadi lebih rileks dan kurang sadar terhadap sekelilingnya, contoh Heroin (putaw), Morfin, Analgesik, Alkohol dan Benzodiazepin. Efek jangka panjangnya adalah overdosis fatal, vena kolaps, penyakit Infeksi, risiko tinggi untuk HIV/AIDS dan hepatitis. Halusinogen adalah efek narkoba pada jenis ini dapat mengakibatkan pengubahan persepsi/pandangan pada waktu dan tempat, sehingga membuat para pengguna melihat dan mendengar sesuatu yang sebenarnya tidak ada.

1.2. Kerangka Pemikiran

Pelayanan publik merupakan suatu usaha untuk memenuhi kebutuhan orang lain atas apa yang mereka butuhkan. Namun demikian, penyedia atau pemberi layanan tidak hanya memenuhi kebutuhan penerima layanan, tetapi juga penyedia atau pemberi layanan harus memuaskan pelanggan dalam hal pemenuhan kebutuhan tersebut. Untuk memuaskan pelanggan, penyedia atau pemberi harus memberikan pelayanan yang berkualitas kepada para pelanggannya baik dari produk (barang atau jasa), proses dan prosedurnya.

BRSPP Provinsi Jawa Barat adalah suatu lembaga yang bergerak dalam penyembuhan dan pemberdayaan pecandu atau eks pecandu narkoba, sehingga mereka sembuh baik secara fisik maupun psikis dan dapat kembali menjalankan peran sosialnya dimasyarakat. Rehabilitasi merupakan suatu bentuk pelayanan

jasa untuk menyembuhkan dan memberdayakan pecandu dan eks pecandu narkoba. Dengan pertimbangan bahwa pelayanan rehabiltasi narkoba sangat berpengaruh terhadap kesembuhan dan keberdayaan pecandu dan eks pecandu narkoba untuk kembali menjalankan fungsi sosialnya di masyarakat, maka pelayanan di BRSPP Provinsi Jawa Barat dituntut harus berkualitas tinggi, demi tercapai tujuan dari pelayanan tersebut. Untuk itu, dalam menilai kualitas pelayanan menurut Sinambela ada 6 model ukur yang perlu diperhatikan, yaitu:

Pertama, Transparansi, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai, serta mudah dimengerti. Hal- hal yang berkaitan dengan transparansi pelayanan meliputi keterbukaan prosedural/ tata cara, persyaratan, kejelasan satuan kerja/pejabat yang bertanggung jawab dalam pemberi pelayanan umum, kejelasan waktu penyelesaian, kejelasan rincian biaya/tarif, kejelasan hak- hak pasien.

Kedua, Akuntabilitas, yaitu pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan aturan perundang- undangan. Akuntabilitas dapat diartikan juga sebagai suatu bentuk pertanggung jawaban yang dilakukan oleh oleh para pejabat atau aparat kepada masyarakat atas apa saja yang telah mereka lakukan. Ruang lingkup dari akuntabilitas adalah *Fiscal accountability*, bentuk pertanggungjawaban terkait pemanfaatan keaungan yang diterima dari masyarakat. *Legal accountability,* berkaitan dengan kepatuhan aparatur pelayanan dalam mematuhi peraturan- peraturan pelayanan yang berlaku. *Program accountability*, berkaitan dengan upaya mencapai program- program yang telah

ditetapkan. *Process accountability*, berkaitan dengan pengelolaan dan pemberdayakan sumber- sumber yang ada secara ekonomis dan efesien. *Outcome accountability*, berkaitan dengan pertanggungjawaban terhadapa efektifitas pelayanan yang diberikan oleh penyedia atau pemberi layanan.

Ketiga, Kondisonal, pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang teguh dengan prisnsip efektifitas dan efesiensi. Dalam hal ini, unsur yang diperhatikan adalah kewajaran dalam menetapkan pungutan biaya, penyesuaian pemungutan biaya sesuai kondisi dan kemampuan pasien, kesesuaian pemungutan biaya dengan peraturan perundang- undangan yang berlaku.

Keempat, Partisipatif, yaitu pelayanan yang mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Partisipasi dapat dilihat dari besarnya peran masyarakat terhadap pelayanan tersebut, metode dan isntrumen yang digunakan untuk menumbuhkan dan meningkatkan partisipasi, kecocokan antara instrument yang disediakan dengan peran yang dapat dimainkan oleh masyarakat.

Kelima, Kesamaan Hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khusunya suku, ras, agama, golonangan, status sosial dan lain- lain. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana prilaku aparatur pelayanan memberikan pelayanan antara pasien satu dengan yang lainnya.

Keenam, Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan

publik. Hak dan kewajiban ini harus jelas dan diketahui dengan baik oleh masing-masing pihak, sehingga tidak ada keragu- raguan dalam pelaksanaannya. Dari hal tersebut dapat dilihat dari kesesuaian pelayanan yang diberikan terhadap tarif yang di pungut dari pasien atau gaji yang diperoleh dan keseimbangan antara beban kerja aparatur pelayanan gaji yang diterima.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka definisi konseptual dalam penelitian ini adalah:

1. Kualitas Pelayanan adalah kepuasan klien terhadap upaya pemenuhan kebutuhan rehabilitasi sosial yang dilakukan oleh BRSPP Provinsi Jawa Barat
2. BRSPP Provinsi Jawa Barat adalah lembaga rehabilitasi sosial milik Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat yang memberikan pelayanan rehabilitasi sosial kepada korban penyalahgunaan narkoba yang berlokasi di Lembang, Kabupaten Bandung Barat.
3. Narkoba adalah zat yang dapat menimbulkan efek menurunkan kesadaran menghilangkan rasa nyeri dan sakit bagi para penggunanya serta menimbulkan kecanduan apabila dikonsumsi secara salah.
4. Rehabilitasi Sosial adalah rangkaian proses pemulihan harga diri, kepercayaan diri, serta tanggung jawab sosial mantan korban pengguna narkoba, terhadap masa depan korban penyalahguna narkoba, baik untuk dirinya sendiri, keluarga, maupun lingkungan sosialnya.
5. Klien adalah orang yang mendapatkan pelayanan rehabilitasi sosial di BRSPP Provinsi Jawa Barat.

Terkait dengan penelitian ini, maka ditetapkan defenisi operasional sebagai berikut:

1) Transparansi, yaitu pelayanan rehabilitasi narkoba yang disediakan oleh BRSPP Provinsi Jawa Barat yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh para korban penyalahguna narkoba yang membutuhkan informasi mengenai rehabilitasi narkoba di BRSPP Provinsi Jawa Barat. Bentuk-bentuk ketransparansian pelayanan rehabilitasi sosial di BRSPP Provinsi Jawa Barat tersebut meliputi:
    a) Prosedural dan persyaratan adalah suatu bentuk tindakan keterbukaan yang dilakukan oleh BRSPP Provinsi Jawa Barat mengenai tata cara atau syarat-syarat yang harus dilalui dan dipenuhi untuk mendapatkan pelayanan rehabilitasi sosial oleh mereka korban penyalahguna narkoba.
    b) Satuan kerja atau pejabat adalah adanya keterbukaan aparatur BRSPP Provinsi Jawa Barat yang bertanggung jawab terhadap pelayanan rehabilitasi Sosial yang diberikan kepada klien di BRSPP Provinsi Jawa Barat.
    c) Waktu penyelesaian adalah kejelasan mengenai tempo pelayanan rehabilitasi yang harus dijalani oleh klien di BRSPP Provinsi Jawa Barat sampai klien tersebut benar- benar sembuh.
    d) Rincian biaya atau tarif adalah suatu bentuk keterbukaan mengenai ongkos yang harus dikeluarkan oleh klien untuk mendapatkan pelayanan rehabilitasi sosial di BRSPP Provinsi Jawa Barat.

e) Keterbukaan hak klien adalah kejelasan mengenai hal- hal yang dapat dimiliki dan yang menjadi wewenang bagi klien BRSPP Provinsi Jawa Barat selama menjalani pelayanan rehabilitasi sosial di BRSPP Provinsi Jawa Barat.

2) Akuntabilitas, yaitu suatu tindakan keharusan atau kewajiban BRSPP Provinsi Jawa Barat dalam menanggung akibat dari pelayanan rehabilitasi sosial yang mereka jalankan di BRSPP Provinsi Jawa Barat tersebut. Ruang lingkup dari akuntabilitas meliputi:

   a) *Fiscal accountability* adalah keharusan atau kewajiban BRSPP Provinsi Jawa Barat dalam menanggung akibat, terkait pemanfaatan keuangan yang diterima, baik dari para klien atau masyarakat maupun dari pemerintah.

   b) *Legal accountability* adalah keharusan BRSPP Provinsi Jawa Barat untuk taat pada aturan yang berlaku dalam menjalankan pelayanan rehabilitasi sosial bagi para klien.

   c) *Program accountability* adalah upaya BRSPP Provinsi Jawa Barat dalam mencapai program-program pelayanan rehabilitasi sosial yang telah ditetapkan oleh BRSPP Provinsi Jawa Barat.

   d) *Process accountability* adalah keharusan atau kewajiban BRSPP Provinsi Jawa Barat untuk mengelola, menggunakan dan memberdayaan sumber-sumber daya yang dimiliki secara ekonomis dan efesien.

   e) *Outcome accountability* adalah keharusan atau kewajiban BRSPP Provinsi Jawa Barat untuk mewujudkan pelayanan rehabilitasi sosial yang efektif bagi klien di BRSPP Provinsi Jawa Barat.

3) Kesamaan hak, yaitu tidak adanya perbedaan perlakuan pelayanan rehabilitasi sosial yang dilakukan oleh aparatur BRSPP Provinsi Jawa Barat terhadap klien yang satu dengan klien yang lainnya. Adapun kesamaan hak tersebut meliputi:
    a) Keteguhan adalah sikap kukuh aparatur BRSPP Provinsi Jawa Barat yang berpegang pada aturan, nilai moral dan prinsip-prinsip pelayanan dalam memberikan pelayanan rehabilitasi sosial kepada para klien.
    b) Ketegasan adalah perlakuan jelas tanpa membeda- bedakan yang ditunjukan oleh aparatur BRSPP Provinsi Jawa Barat dalam pelayanan rehabilitasi sosial kepada para klien.
4) Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan rehabilitasi sosial yang dijalankan mempertimbangkan aspek keadilan antara klien sebagai penerima layanan rehabilitasi sosial dan aparatur BRSPP Provinsi Jawa Barat sebagai pemberi pelayanan rehabilitasi sosial. Adapun keseimbangan hak dan kewajiban tersebut adalah:
    a) Keseimbangan hak dan kewajibana bagi klien dalah setimpalnya kebutuhan yang dipenuhi terhadap keharusan menjalankan tanggung jawab yang harus dilakukan oleh klien.
    b) Keseimbangan hak dan kewajiban bagi aparatur adalah keseimbangan antara tanggung jawab pelayanan rehabilitasi sosial harus dipikul terhadap upah kerja keras yang diterima oleh aparatur.

Empat model ukur di atas merupakan ukuran untuk menilai kualitas pelayanan rehabilitasi sosial di BRSPP. Berdasarkan uraian di atas dapat dibuat kerangka pemerikiran seperti gambar di bawah ini:

Gamber 2.5
Kerangka Pemikiran

